

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

La Théorie de l'État Actionnaire

Une de ses applications pratiques :
**La Compagnie Générale
pour la Navigation du Rhin**

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(*ès Sciences Politiques et Economiques*)

PRÉSENTÉE PAR

Raymond PADER

AVOCAT A LA COUR DE PARIS

Date de soutenance : 10 juin 1926, à 15 heures.

JURY :

Président : M. OUALID, Professeur.

Suffragants : M. ROLLAND, Professeur

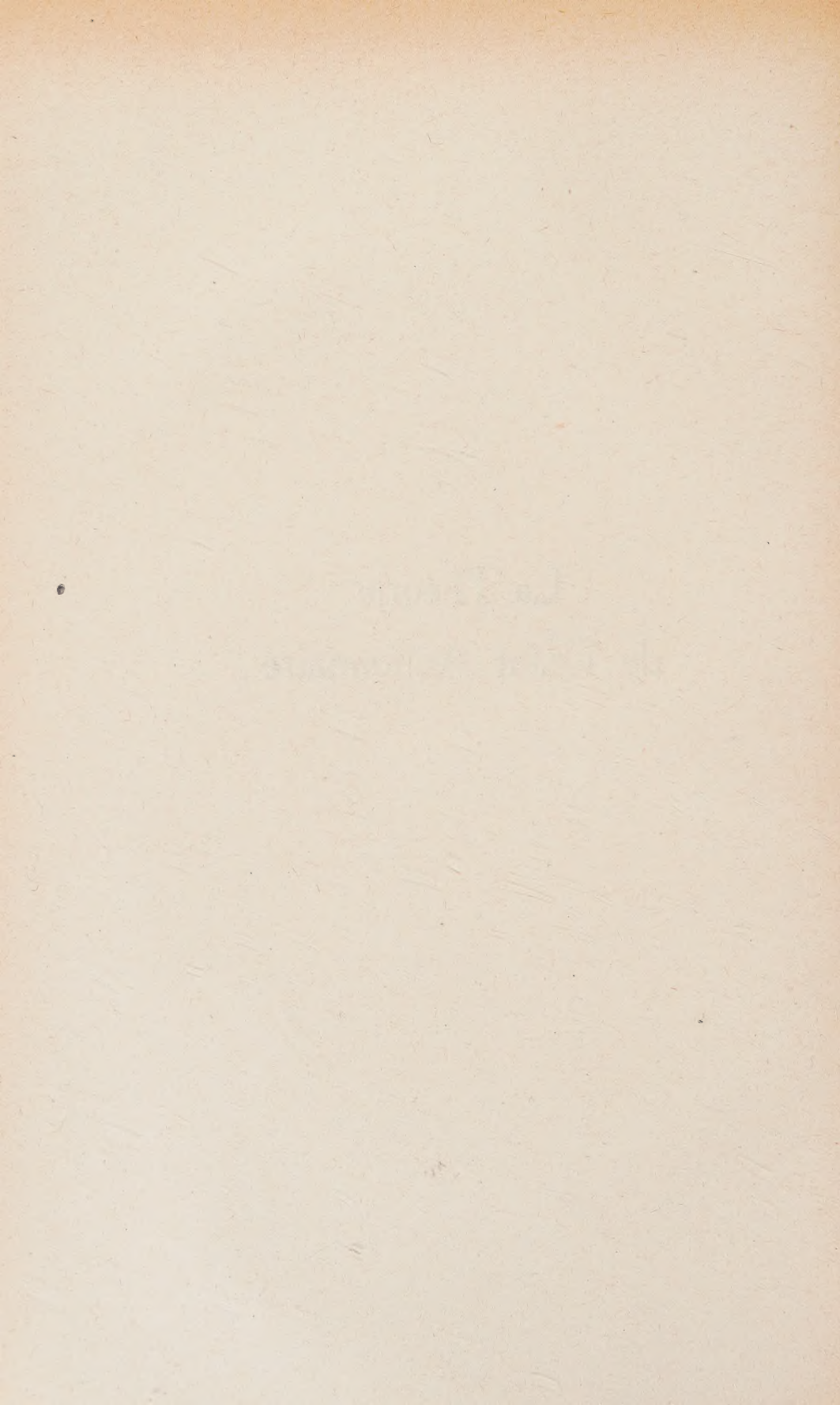
M. MAUNIER, Agrégé.

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel

PARIS

La Théorie
de l'État Actionnaire



UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

La Théorie de l'État Actionnaire

Une de ses applications pratiques :
**La Compagnie Générale
pour la Navigation du Rhin**

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(ès Sciences Politiques et Economiques)

PRÉSENTÉE PAR

Raymond PADER
AVOCAT A LA COUR DE PARIS

Date de soutenance : 10 juin 1926, à 15 heures.

JURY :

Président : M. OUALID, Professeur.

Suffragants : M. ROLLAND, Professeur
M. MAUNIER, Agrégé.

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel
PARIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

*A quels besoins répond la théorie :
La faillite de l'étatisme,
la recherche de formules plus élastiques.*

C'est une évolution bien complète et très curieuse à observer que celle que le XIX^e siècle et les premières années du XX^e ont amenés dans la conception du rôle économique de l'Etat. La doctrine interventionniste poussée au paroxysme par l'école socialiste, a dû, après de nombreuses tentatives infructueuses, avouer sa faillite complète, au moins dans ses applications absolues. L'étatisme intégral, il est certain, aujourd'hui a vécu ; il peut être encore l'illusion d'un parti politique : il ne saurait plus être le programme d'un économiste véritable.

Mais cependant il faut bien le dire, des idées sur lesquelles il reposait, toutes ne sont pas fausses. Si l'emprise de l'Etat sur toutes les industries doit être condamnée avec la dernière véhémence, la nécessité d'une intervention dans les services d'utilité générale, d'un contrôle des entreprises d'intérêt national, ne pourrait plus au contraire être maintenant contestée par personne.

Sur les principes donc, de grandes divisions, il n'en existe guère ; sur les applications pratiques, par contre,

diffèrent encore beaucoup les théories. Aux vieilles notions de nouvelles se sont ajoutées, plus souples, peut-être plus aptes à saisir les réalités des choses, en tous les cas intéressantes et dont il convient de surveiller attentivement le développement.

L'une de ces théories, la plus récente, nous semble-t-il, celle de l'Etat actionnaire de sociétés privées, fera l'objet de cette étude. Consacrée à l'étranger par des résultats satisfaisants et par des succès certains, elle n'a jusqu'ici connu en France que des applications qui ont mal récompensé leurs promoteurs de leurs efforts. Nous examinerons celles-ci d'abord, puis nous nous étendrons plus longuement sur une société nouvelle, conçue aussi sur le même type, mais qui, nous le verrons, semble mieux bâtie et mieux douée pour réussir. De cette étude comparative peut-être alors pourrions-nous déduire les raisons et les causes de succès ou de décadence d'une forme ou d'une autre d'application du système.

Avant toutes choses cependant, il nous faut exposer de manière assez approfondie la théorie, chercher si de cette première étude même quelques conclusions déjà ne pourraient être tirées.

Mais il nous faut faire remarquer, dès à présent, que nous ne prétendons point dans ce travail envisager l'intégralité des cas d'espèce dans lesquels se manifestent des applications de « l'économie mixte », comme on appelle aussi parfois le système de l'actionnariat de l'Etat. Des études très sérieuses (1) ont déjà paru sur cette question, et en ont absorbé un certain nombre de points sur lesquels il serait complètement inutile que nous

(1) Voir notamment : Lapie, l'Etat Actionnaire, Thèse Paris 1925. — Ploton, l'Etat Actionnaire et Administrateur, Thèse Paris, 1925.

nous étendions de nouveau. C'est ainsi que nous ne nous préoccupons pas de l'extension à l'étranger des entreprises d'économie mixte, ni de la participation des collectivités publiques secondaires (départements, communes, établissements publics) à de telles sociétés. De même, nous ne reviendrons pas sur les critiques ou les problèmes qui nous paraissent avoir trouvé une solution définitive dans les études précitées. Nous n'avons point la prétention de fournir une vue complète de la matière, mais nous nous estimerons satisfaits, si nous contribuons à mettre en lumière quelques points encore obscurs, à résoudre quelques questions encore pendantes.

Cependant, pour si modeste que soit notre rôle, il nous faut pour bien le remplir présenter une vue d'ensemble de notre matière, montrer comment des difficultés peuvent s'élever, et peser les griefs qui sont dressés contre l'emploi de l'économie mixte. Nous ne saurions sans cela comprendre ensuite pourquoi telle ou telle pratique de la théorie paraît blâmable ou au contraire souhaitable.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIERE PARTIE

LA THÉORIE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

CHAPITRE PREMIER

*Ce qu'on entend par théorie de l'Etat actionnaire
Les idées principales qui en découlent.*

La notion même d'Etat actionnaire de sociétés privées demande à être précisée. Il ne faudrait pas croire que ce terme recouvre seulement le cas où l'Etat souscrit matériellement des actions ; le sens en est beaucoup plus vaste, beaucoup plus large.

« L'Etat devra être considéré comme actionnaire toutes les fois où, soit par un apport en espèces, soit par un apport en nature, soit même par un simple apport en crédit, il aura ajouté quelque chose aux éléments essentiels de fonctionnement de l'entreprise. »

Cette définition, que nous croyons exacte, ne nous paraît pas cependant suffisante. Il convient de la compléter par ce qui est un caractère essentiel de la théorie, le mode de participation de l'Etat à la gestion de l'entreprise. Aussi lui ajouterons-nous les lignes suivantes :

« Il aura alors droit à une certaine représentation

dans le Conseil d'administration et à l'Assemblée générale des actionnaires, représentation qui devra être calculée de manière à ce que d'une part soient assurés la sauvegarde des droits et le contrôle de l'Etat, et à ce que, d'autre part, ne soient pas annihilés le caractère commercial et les chances de bon fonctionnement de l'entreprise. »

Ainsi, nous croyons bien posséder une vue générale de tous les éléments de la théorie.

De ses buts, ce qui est peut-être le plus important : Maintien d'un contrôle de l'Etat sur une exploitation d'intérêt national. Sécurité des droits du Trésor. Cela sans que soient perdues les qualités propres aux sociétés privées, sans qu'on aboutisse à l'étatisme dirimant.

Ses moyens aussi, qui constituent la partie originale de la théorie : Faire participer l'Etat comme un actionnaire ordinaire. Ne lui donner que les pouvoirs qu'il peut tirer de ses apports. Lui appliquer le droit usuel des sociétés, et non plus les formules autoritaires du droit public. Tels sont les procédés envisagés pour atteindre les buts ci-dessus exposés.

Nous allons voir maintenant quels sont les avantages que les partisans de la théorie attendent de cette manière de faire, quels sont, par contre, les arguments que ses adversaires trouvent à lui opposer.

CHAPITRE II

Les avantages attendus du système de l'actionnariat de l'Etat.

Le premier et le plus évident de ces avantages, celui qui est presque caractéristique du procédé, est la souplesse très grande qu'il permet de donner à l'intervention de l'Etat. Celui-ci pourra non seulement accorder à l'entreprise l'aide financière désirable dans la juste mesure utile, mais encore sa participation à la gestion pourra être calculée exactement d'après son intérêt dans l'affaire. Aucun autre mode de contrôle de l'Etat, pourra-t-il être soutenu, ne saurait autant que celui-ci se plier aux exigences de la vie des sociétés commerciales, aucun ne saurait mieux leur laisser la liberté dont il est indispensable qu'elles jouissent pour pouvoir prospérer, tout en conservant autant que nécessaire les droits de la puissance publique.

Il est certain qu'il y a là un argument efficace en fa-

veur de l'adoption de la théorie. Nous ne croyons pas cependant que ce soit le principal. Ne cache-t-il pas, en effet, un danger ? De la souplesse est un bien, trop de souplesse est un mal. Si c'est pour permettre de mesurer l'intervention de l'Etat à son intérêt, et sa participation aux nécessités financières évidentes, n'est-ce pas courir le risque de se livrer à un mauvais calcul, de ne pas savoir doser, comme il serait convenable, l'aide et en même temps les pouvoirs d'administration des représentants de la Nation.

Nous ne devons donc pas, au moins nous semble-t-il, considérer comme suffisant cet avantage et notre recherche doit s'orienter vers d'autres points. Nous nous trouverons alors en présence d'autres arguments qu'il est nécessaire d'étudier plus attentivement. Ne va-t-on pas nous dire, en effet, que notre système est le seul qui permette de conserver tous les bons côtés d'une exploitation privée, donc des raisons de succès. On ne saurait trouver, assure-t-on, aucun autre procédé qui puisse, comme celui-ci, atteindre ce but. Les offices permettent bien de donner la forme et les procédés commerciaux, mais ils ne placent à la tête de l'entreprise aucune personne responsable, et même personne de véritablement intéressé au succès financier. La régie intéressée elle, ne serait pas à l'abri des empiètements de l'administration. Seule la théorie de l'Etat-actionnaire serait en mesure de remédier à ce double inconvénient, pour ne pas dire

« ce double péril. Voyons de manière plus précise quelles raisons on peut en donner.

La conception dernière du système, celle qui, à l'heure actuelle, semble donc la meilleure, limite, en effet, les droits de l'Etat dans la gestion. On ne veut pas que celui-ci puisse mettre des entraves à la gestion courante, qu'il puisse empêcher la bonne marche des affaires. Or, la réalisation de cet objectif est aisée, les principes courants du droit commercial en fournissent la solution, il suffira d'appliquer la différenciation usuelle entre les délibérations courantes des Conseils d'administration et les modifications fondamentales aux statuts. Autant l'intervention de l'Etat pourra être considérée comme légitime et peut-être même utile dans le deuxième cas, autant elle doit être écartée dans le premier. On ne donnera donc à ses représentants que le nombre de voix statutairement nécessaires pour remplir le deuxième rôle sans pouvoir exercer le premier de façon nuisible.

Il y a là, à nul doute, une conception ingénieuse. C'est d'ailleurs, nous l'avons déjà dit, la plus récente, et cela explique peut-être, d'autre part, pourquoi des sociétés fondées antérieurement et sans ces précautions n'aient pas réussi. C'est leur application future qui permettrait maintenant d'espérer le succès. Nous croyons au moins et en tous les cas qu'il y a là une vue nouvelle et intéressante de la matière. L'avenir seul peut dire s'il y a là

vraiment les éléments de réussite que l'on nous prédit.

Un troisième avantage et que les partisans de la théorie ne considèrent pas comme un des moindres, c'est qu'elle repose non plus sur un droit exceptionnel et des règles extraordinaires, comme sont le droit public et le droit administratif, mais bien sur des principes usuels, sur des règles coutumières, en un mot sur l'ordinaire droit commercial. Bien plus même, se fondant sur la si grande souplesse des statuts de sociétés, ne va-t-on pas jusqu'à espérer pouvoir parvenir à engager l'Etat sans passer par les formalités souvent longues à obtenir, en tous les cas peu simples, d'une loi ou d'un texte réglementaire. Pourquoi les dispositions légales qui ont fait leurs preuves économiques dans le domaine du droit privé ne seraient-elles pas bonnes quand il s'agit de l'Etat industriel, surtout de l'Etat participant à une société privée?

Nous devons l'avouer, cet argument ne nous séduit guère. Si partisans que nous puissions être de voir l'Etat gérer ses entreprises d'après les méthodes et avec le même succès qu'un particulier, il ne nous faut pas perdre de vue sa nature spéciale, ses règles propres. Pourrions-nous même les méconnaître qu'à un autre point de vue nous devrions les respecter. L'argent que l'Etat engage n'est autre que celui des contribuables, il ne saurait en disposer à son gré et sans leur consentement. L'insertion des crédits dans la loi de finances sera donc

toujours nécessaire : c'est là chose évidente et qui, discutée par personne, ne serait pas à signaler si nous ne voulions en tirer des conclusions qui, moins apparentes peut-être, nous semblent cependant mériter d'être mises en pleine lumière. L'engagement d'une dépense ne force-t-elle pas la main au Parlement? Celui-ci ne doit-il pas, dès que c'est possible, recevoir connaissance d'actes susceptibles de grever les budgets futurs? N'y aura-t-il pas appel successif des souscriptions ou bien des versements de garantie d'intérêts; qui sait même, si la société fait faillite, ce qui est toujours possible et plus fréquent qu'on ne le pense généralement, obligation pour l'Etat de renflouer l'entreprise? Ainsi, nous le voyons, n'y aurait-il que ces considérations financières, elles sont assez impérieuses pour que soit exigée dans la constitution de la société, l'intervention de la plus haute autorité de l'Etat, le Parlement, et pour qu'une loi soit reconnue nécessaire.

Et d'autres raisons militent pour l'adoption de cette solution. Il faut que les représentants de la Nation puissent juger de l'intérêt qu'a l'Etat à participer à l'œuvre projetée, voir si ses droits sont suffisamment garantis, si son action n'est pas *a priori* frappée d'inefficacité. Si ennuyeux qu'il puisse être de recourir à une loi, nous croyons cependant celle-ci absolument indispensable. La seule atténuation qui pourrait peut-être être apportée à cette manière de voir, consisterait à n'exiger qu'une loi

générale régissant le statut des entreprises d'économie mixte, et non plus une loi spéciale pour la fondation de chaque société. C'est là une question que d'autres ont déjà discutée, mais que nous nous réservons de traiter dans la conclusion de cette étude.

CHAPITRE III

Les objections élevées contre l'application de la théorie.

Ce sera dans les conséquences fâcheuses pour l'Etat que le système peut entraîner que vont être trouvées les principales causes de rejet de la théorie. Essayons de juger de leur valeur.

A. La participation aux pertes.

Le premier des inconvénients signalés à l'encontre de l'actionnariat de l'Etat, est la participation aux pertes qu'il entraînerait nécessairement. C'est, en effet, la conséquence inévitable, et juste d'ailleurs, de toute participation aux bénéfices, mais nous ne croyons pas que l'argument ait une très grande portée, tout au moins présenté sous cette forme. Il est, en effet, bien certain que l'Etat, dès qu'il se mêle d'une affaire industrielle quelconque, s'expose à des pertes, et c'est peut-être par le procédé de l'actionnariat que celles-ci seront le moins à craindre. Où nous voyons seulement un danger certain, c'est dans la possibilité déjà signalée par nous d'imposer par avance et sans limites connues des charges aux budgets futurs. Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons déjà dit à ce sujet. Nous répéterons

seulement que le péril est le même pour toutes les exploitations industrielles de l'Etat.

B. Le choix et la responsabilité des administrations.

Mais nous arrivons maintenant à une question beaucoup plus délicate, celle du choix et de la responsabilité des représentants de l'Etat au sein du Conseil d'administration de l'entreprise. Sans sortir du domaine théorique, sans examiner les solutions pratiques dont bien peu, il faut le dire, ont été satisfaisantes, essayons de peser les difficultés que nous rencontrons de ce côté.

Et d'abord la question de choix. Quels vont être ces représentants de l'Etat, comment assurer leur capacité en même temps que leur dévouement, comment les détacher tout à fait des intérêts privés pour en faire vraiment les représentants de l'intérêt général; voici certainement quelques problèmes fondamentaux et qu'il importerait de bien résoudre.

Or, ce choix va être toujours difficile. L'idée simple est de prendre des fonctionnaires, mais si ceux-ci habitués déjà par leur carrière sont plus préparés que d'autres à défendre les intérêts de l'Etat, auront-ils, par contre, toute la capacité désirable et nécessaire au succès de l'entreprise. Il y a là, nous dit-on, un aléa redoutable et qu'on ne saurait diminuer.

Nous ne nions pas l'aléa, mais à nos yeux il se présente d'une autre manière. Où le danger nous paraît être, ce n'est pas dans la difficulté de trouver des représentants des intérêts généraux à la fois indépendants et capables, mais pour cela il faudra nécessaire-

ment user de fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires : n'y a-t-il pas alors une autre face de la question à considérer ? Nous aurons bien comme administrateurs des hommes impartiaux et probes, mais des hommes habitués aussi aux méthodes lentes et routinières des administrations publiques ; des hommes qui ne connaîtront pas les principes industriels, qui n'auront pas ce que l'on peut appeler l'esprit de l'entrepreneur.

C'est là une vérité certaine, une règle à laquelle des individualités pourront faire exception, mais qui restera néanmoins évidente dans la très grande majorité des cas.

Mais de solution, n'y en a-t-il aucune ? Il nous semble en exister une, conforme d'ailleurs à l'esprit général de la théorie, et qui concilie parfaitement les intérêts en présence. Il suffit de limiter le rôle des agents de l'Etat à la défense de ses intérêts propres ; de ne pas leur donner l'influence prépondérante dans la conduite économique de l'entreprise. Si la limitation de leurs pouvoirs ne se concevrait guère, comme trop contraire aux principes usuels, la limitation de leur nombre, avec prépondérance seulement dans les délibérations engageant les intérêts de l'Etat, atteindra très simplement le résultat poursuivi. Ainsi, une fois encore, l'écueil sera évité.

Mais cette question des administrateurs présente une autre face où les difficultés sont encore et de beaucoup plus nombreuses et plus malaisées à trancher. C'est le problème de la responsabilité et subsidiairement de la révocabilité qui se pose, et qui, par les aspects très divers sous lesquels il peut être envisagé, mérite un examen approfondi et que nous allons tenter.

D'abord devra-t-on exiger des représentants de l'Etat la possession d'un certain nombre d'actions de capital de la société? Ce serait, d'une part, leur donner un intérêt personnel dans la bonne gestion de l'entreprise, mais, d'autre part, n'est-il pas évident qu'elles seraient souscrites par leur mandant et qu'elles ne constitueraient guère qu'une charge supplémentaire pour l'Etat. Leur utilité serait-elle bien grande, étant donné surtout la manière dont nous concevons la rôle des agents de l'Etat au sein du Conseil d'administration? Nous ne le croyons point, et il nous paraît bien que le cahier des charges ou la loi constitutive devraient supprimer cette obligation. C'est, nous le verrons plus loin, la solution suivie, au moins pour une série de cas particuliers par le règlement d'administration publique du 18 octobre 1923.

Mais arrivons maintenant à la question de la responsabilité. Celle-ci, nous le savons, peut être de deux formes, pénale ou civile. Sur la première, nous nous étendrons peu. S'il est bien certain qu'elle doit être laissée aux administrateurs pour le compte de l'Etat comme aux autres, et ne peut pas plus leur être enlevée ni être diminuée, il est non moins certain aussi que son efficacité est peu grande, qu'elle est difficile à engager, et qu'elle n'empêche à peu près d'aucune sorte une entreprise de tomber en faillite. Ce n'est donc guère qu'une phrase, et qu'une phrase de bien peu de sens, que celle qui la fait peser sur tous les administrateurs sans distinction.

La responsabilité civile, c'est-à-dire pécuniaire, est seule sérieuse et efficace; pourra-t-elle cependant être

imposée aux représentants de l'Etat? Que d'arguments contraires n'y a-t-il pas à élever! Le plus important n'est que de simple bon sens, mais sa portée peut-être n'en est que plus considérable. N'est-il pas souverainement illogique, en effet, d'imposer la charge de l'aléa d'une entreprise à ceux qui n'en peuvent tirer aucun profit personnel? N'est-ce pas une règle certaine que risque et profit sont étroitement dépendants l'un de l'autre, que là où le second peut être espéré doit coexister le premier? Or, s'il y a des bénéfices, à qui vont-ils? A l'Etat, n'est-ce pas, pour sa part tout au moins, et pas en la moindre partie, à ses représentants. La conclusion en est nette, l'Etat doit prendre à sa charge la responsabilité civile de ses mandataires. Voyons-en les conséquences, qui ne sont pas, bien au contraire, de petite importance.

D'abord, c'est là une entorse grave apportée aux principes généraux du droit commercial. Qu'est-ce que ces administrateurs qui ne sont pas pécuniairement responsables, qui ne sont peut-être pas du tout responsables? Sont-ce bien vraiment des administrateurs, au sens orthodoxe du mot? Il est permis d'en douter, et nous verrons plus loin ce qu'à notre sens ils pourraient et de vraient être.

Peut-être pourrait-on essayer d'ébranler nos idées, de conférer aux représentants de l'Etat un véritable caractère d'administrateurs, en nous citant l'exemple, encore assez peu fréquent d'ailleurs, de sociétés actionnaires d'autres sociétés. Mais nous ne croyons pas que les deux points de vue puissent être confondus. Nous admettons fort bien, en effet, dans ce dernier cas, la

prise en charge par la société actionnaire de la responsabilité civile de ses délégués. Ceux-ci n'agiront-ils pas d'après les directives de son Conseil d'administration, ne seront-ils pas eux-mêmes toujours membres de ce même Conseil? Qu'ils encourrent une nouvelle responsabilité, ou que l'ancienne soit accrue, n'est-ce point aboutir au même résultat? Leur intérêt personnel sera aussi fort dans un cas comme dans l'autre; vraiment de toute manière ils seront des administrateurs. Ceux de l'Etat, non.

Il pourrait y avoir une autre méthode d'assurer, quoique de manière bien moins parfaite, la responsabilité des représentants de l'Etat. Nous voulons parler de la révocabilité, qui permet de remplacer le mandataire incapable ou félon. Sans doute, éviterait-elle quelques-uns des inconvénients de l'absence de responsabilité civile et nous croyons qu'elle doit être prévue et admise, mais n'est-ce pas là encore une exception aux règles commerciales pures?

L'administrateur en droit strict est bien un mandataire, non un représentant, mais c'est un mandataire de l'Assemblée générale des actionnaires et non pas seulement d'une fraction d'entre eux. C'est un empiètement évident sur les prérogatives de l'Assemblée générale que d'admettre la possibilité de révocation par cette seule fraction. Plus encore, c'est même là une contradiction certaine avec les principes de la matière et qui doit nous faire douter de nouveau du caractère d'administrateurs que, déjà, nous avons contesté aux représentants de l'Etat.

En effet, l'administrateur du type normal, agit au

nom de l'universalité des actionnaires. Ce n'est que si sa gestion déplaît à celle-ci que ses pouvoirs pourront lui être retirés. Dans le cas où elle continuerait à être approuvée par la majorité de l'Assemblée générale, ne serait-ce pas conférer à l'Etat un droit exorbitant dans la législation actuellement en vigueur que de lui permettre de rappeler son agent. La question évidemment ne se poserait pas si l'Etat pouvait posséder la majorité des actions et, par suite, la majorité des voix à l'Assemblée générale, mais nous avons précédemment indiqué les raisons qui militent contre cette solution.

Donc, pour nous résumer, la révocabilité des agents de l'Etat par celui-ci seul constitue pour le moins une entorse grave aux principes du droit commercial, mais sa nécessité, que nous avons prouvée, en montrant qu'elle contribuait à assurer l'autorité de l'Etat sur ses représentants et leur obéissance à ses directives, nous contraint cependant à l'admettre. Nous verrons bientôt quelles conclusions il importe de tirer de cette obligation, qui, dès à présent, nous le répétons, diminue sans nul doute le caractère pur d'administrateur des agents de l'Etat.

Ce n'est pas seulement des administrateurs que ce que nous venons d'écrire est exact. Chaque phrase s'applique aussi au délégué de l'Etat aux Assemblées générales. Celui-ci devra être choisi dans les mêmes conditions, encourra la même responsabilité, devra pareillement pouvoir être révoqué et remplacé. Ce seront en tout les mêmes règles.

Mais ici une remarque s'impose. Ce délégué aux Assemblées générales, on n'a point songé et on ne pouvait songer à confier son rôle à plusieurs personnes. Ne sau-

rait-on se demander s'il était très utile de procéder différemment pour les membres du Conseil d'administration? Evidemment, on a voulu copier ce qui existe dans la pratique habituelle, mais nous avons déjà dit que les règles ne devaient pas être les mêmes, et nous venons de voir qu'elles ne pouvaient pas l'être. Résumons ce que nous venons d'écrire; cherchons les conséquences naturelles qui en découlent.

D'abord le rôle, rôle non d'administration véritable, mais bien plus de protection et de défense des intérêts généraux. L'unité de personne assurerait l'unité de vue, l'obéissance plus grande aux directives du gouvernement qui, en la matière, a un droit incontestable à exercer une action, et une action efficace.

Ensuite le choix, choix difficile et qui le sera d'autant plus qu'il devra porter sur un plus grand nombre d'individualités.

Enfin, le caractère propre, l'absence de responsabilité, la révocabilité; un mandataire et un mandataire d'une seule fraction des actionnaires.

Et tout ceci nous mène à cette conclusion logique que ce n'est pas d'administrateurs mais de commissaires du gouvernement qu'il faut parler, uniques, nous venons de dire pourquoi, dont le choix sera plus aisé, la compétence mieux assurée, le rôle plus nettement défini, l'action plus efficace. Et ainsi nous aboutissons à une notion qui, pour être moins usuelle dans le domaine de l'économie mixte, ne nous paraît pas seulement apte à saisir les réalités des choses, mais encore simple et précise.

Cependant, peut-être nous dira-t-on que l'institution

de commissaires du gouvernement est contraire aux principes que nous-mêmes avons exposés plus haut et d'après lesquels le régime d'économie mixte n'apparaît véritablement que si l'on accorde à l'Etat une certaine représentation au Conseil d'administration. Nous répondrons à cette critique que notre première observation reste entière, mais que nous sommes maintenant à même de lui donner son véritable sens. Nous estimons, en effet, qu'il est de bonne politique de faire entrer le commissaire du gouvernement aux séances du Conseil. Il pourra ainsi, par son influence personnelle, arrêter très souvent des délibérations nuisibles aux intérêts de l'Etat, sans avoir à user de l'arme toujours un peu brutale du *veto*. Il servira de lien naturel entre la société et les pouvoirs publics, et les rapports de ces deux groupes seront forcément nombreux étant donné le caractère d'utilité collective que présente l'entreprise. Sur-tout sa participation aux délibérations du Conseil d'administration lui permettra de connaître exactement les possibilités et les besoins de la société, d'empêcher des fraudes dans la répartition des bénéfices, de s'opposer au délaissement des buts primordiaux de l'entreprise. Ce sont là des résultats qu'un simple contrôle extérieur ne saurait atteindre aussi aisément.

Ce n'est pas que l'institution de commissaires du gouvernement ne puisse de son côté prêter le flanc à quelques critiques. Certains auteurs la condamnent même de manière absolue, la jugent ou inefficace ou dangereuse. Pour eux, en effet, il apparaît comme nécessaire que le commissaire du gouvernement se trouvera toujours pris dans ce dilemme : soit ne posséder qu'un droit de contrôle sans droit de veto sur le fonctionnement de l'en-

treprise et être incapable alors d'exercer une influence sérieuse et même de sauvegarder convenablement les droits de l'Etat, soit, au contraire, jouir d'une puissance trop considérable et alors n'ayant probablement en vue que les intérêts de l'Etat, empêcher toute gestion fructueuse de la société contrôlée. En fait, l'alternative ne semble pas être si redoutable; il y a un stade moyen entre les deux extrêmes que nous venons de dépeindre, une situation dans laquelle le commissaire du gouvernement jouira de tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires pour accomplir sa mission, mais de ces pouvoirs seulement. Évidemment, il faudra pour cela procéder à un dosage des pouvoirs qu'il conviendra de lui remettre, et nous savons que dans un dosage des erreurs peuvent toujours intervenir, mais il ne nous apparaît point que celui-ci sait d'une difficulté très particulière et que l'on doive forcément dépasser les bornes qui, d'un côté ou d'un autre, délimitent l'action utile et profitable des agents de l'Etat.

Cependant, il faut remarquer que s'il est relativement aisé de poser les principes généraux qui régleront les pouvoirs donnés au commissaire du gouvernement, des préceptes pratiques ne pourront se trouver en fait que dans les statuts de chaque entreprise. Si, en effet, nous pouvons dire *a priori* que son rôle est de représenter l'Etat toutes les fois que l'intérêt général est en cause, d'empêcher tous empiètements de l'intérêt privé sur celui-ci, si par contre nous devons lui interdire toute opposition à tel ou tel procédé de gestion de la société, nous ne pouvons néanmoins tirer de ces règles des conclusions strictes et applicables sans modifications à

n'importe quel cas particulier. Les industries dans lesquelles l'Etat peut être amené à s'intéresser sont très nombreuses, sa participation peut suivre dans son taux ou dans ses formes mêmes des modalités très diverses et surtout varie dans chaque espèce le degré d'intérêt national engagé par l'entreprise. Ce n'est que pour chaque série d'affaires, c'est-à-dire dans le cadre des statuts que pourront être déterminés les pouvoirs qu'il faudra reconnaître au commissaire du gouvernement, car ce n'est que pour chaque série d'affaires que son intervention pourra être jugée utile ou non. L'efficacité de son action, d'ailleurs, est une question de mesure des pouvoirs à lui accorder, et les questions de mesure ne se tranchent pas dans des lois générales, mais dans des espèces précises. Ce n'est pas à dire que même dans ce cas une loi générale ne soit sinon nécessaire au moins utile, mais ce que nous croyons démontrer, c'est qu'elle ne saurait seule suffire. On nous objectera peut-être qu'il y a là un danger, la rédaction des statuts n'étant réglementée par aucun texte, soumise à aucune formalité, assujettie à aucun contrôle : il n'y aurait, peut-on répondre, pour pallier à ce péril, péril certain, il faut l'avouer, qu'à soumettre tous projets de statuts de sociétés comportant participation de l'Etat sous quelque forme que celle-ci se présente, à l'approbation du Conseil d'Etat. L'intervention de celui-ci, d'ailleurs, serait des plus légitimes étant donné le caractère d'utilité générale, présentée par une fraction, et fraction importante, de l'entreprise.

Pour toutes les raisons que nous venons de passer en revue, il nous apparaît bien que la formule du commissaire du gouvernement est celle qui, le mieux, est suscep-

tible de sauvegarder les droits de l'Etat sans entraver le fonctionnement économique de la société, but dont nous devons toujours poursuivre la réalisation, celle aussi qui correspond le mieux à la nature que la nécessité des faits et les caractères des institutions donnent aux agents de l'Etat près des sociétés dont celui-ci est actionnaire. Cependant, il faut bien reconnaître qu'en pratique ce système n'est pas employé pour ces types de sociétés; il est, par contre, bien souvent en vigueur dans des entreprises qui demandent la surveillance de l'Etat comme ayant des buts d'intérêts généraux mais aux bénéfices desquelles cependant l'Etat ne participe pas, ou tout au moins pas directement. Ce sont en général de grandes sociétés chargées de travaux publics ou des concessions, comme les Chemins de fer, diverses quant à leur nature ou leurs étendue, mais présentant toutes ce caractère que le contrôle de l'Etat y est non pas interne mais, au contraire, extérieur à l'entreprise. Et l'on peut, semble-t-il alors, se demander si la formule que nous préconisons ne serait pas par sa nature même, d'un mauvais rendement quand il s'agit d'un contrôle intérieur?

Il ne nous semble pas qu'il soit très difficile de donner une solution à cette question; il suffit de poser le problème sur son véritable terrain. L'erreur en notre matière consiste à se laisser prendre aux mots et à ne voir dans tous les membres de Conseils d'administration que des administrateurs au sens strict de ce terme. Or, nous avons déjà montré que tel n'était point, tel ne devait pas être la mission des mandataires du gouvernement, que ceux-ci n'avaient qu'un rôle de contrôle, le

seul qu'ils puissent exercer utilement. Et c'est là l'idée nette qui doit déterminer nos conclusions sur cette question : si pour un rôle d'administration devraient être constitués des administrateurs, pour un rôle de contrôle ne peuvent être désignés que des commissaires du gouvernement. Ce n'est point changer le caractère de ces commissaires que de leur donner entrée aux Conseils d'administration, c'est seulement leur permettre d'exercer plus utilement leur action en arrêtant non seulement les délibérations exécutoires de ces Conseils, contrairement à l'intérêt général, mais aussi les simples projets de délibérations ou les amendements de même résultat. C'est leur assurer des possibilités de contrôle plus étroit, de contrôle supérieur au simple contrôle extérieur et *à posteriori* ce n'est pas leur donner d'autres pouvoirs que de contrôle. Y aurait-il donc, puisqu'en théorie ils semblent pouvoir et même devoir être institués normalement près des sociétés dont l'Etat est actionnaire, des raisons sérieuses de pratique qui s'opposent à ce que cette fonction leur soit attribuée? C'est le point qui, seul, a encore à subir notre examen.

Or, à ce point de vue, il y a des objections qu'il nous faut immédiatement écarter, car elles reposent sur une confusion des fonctions d'administration et des fonctions de contrôle. Ce sont les difficultés qui pourraient s'élever quant au nombre de voix à accorder au commissaire du gouvernement dans les délibérations du Conseil d'administration, quant à sa responsabilité pénale en cas de distribution de dividendes fictifs, par exemple: il suffit, en effet, de répondre dans cet ordre de questions, qu'en envisageant uniquement un pouvoir de con-

trôle, il faut donner au commissaire du gouvernement un droit de veto absolu contre toutes les délibérations susceptibles de léser l'intérêt public (sauf, peut-être, pour assurer plus de souplesse à l'institution, droit d'appel au ministre compétent) et aucun pouvoir dans les autres cas, et pour le même motif qu'il ne saurait être responsable d'une distribution de dividendes fictifs puisque son seul rôle est de veiller à ce qu'il n'en soit pas distribué sur la part de l'Etat. On nous opposera alors et d'une manière plus générale, que sa présence aura pour résultat nécessaire de décharger pratiquement les membres du Conseil d'administration de toute responsabilité même simplement pécuniaire : chaque fois qu'il aura laissé passer une délibération, nous dira-t-on, les membres du Conseil d'administration pourront se couvrir de son acquiescement et rejeter sur l'Etat qu'il représente la charge des indemnités auxquelles leurs actes auraient pu donner naissance au profit de tiers. Il y a là un point à retenir évidemment, mais auquel il ne faudrait pas assigner la portée très étendue qu'on veut lui donner. Il nous faut d'abord nous souvenir que nous ne concevons pas le commissaire du gouvernement comme possédant un droit de veto général, que nous ne lui reconnaissons, au contraire, ce droit que pour certaines matières limitativement énumérées dans les statuts, que par suite, la responsabilité des administrateurs restera entière dans tous les cas où ce veto ne pourra être exercé. Et même, s'il était d'effet plus général, pourrait-on soutenir qu'il cause un préjudice très sérieux aux tiers qui, pour une raison ou une autre, auraient à attaquer la société; ceux-ci, en effet, auront toujours un

responsable devant eux, l'Etat leur présente même une solvabilité plus grande que les administrateurs. Il ne peut donc se poser de question que pour la responsabilité des administrateurs vis-à-vis de l'Etat : l'institution d'un commissaire du gouvernement a comme résultat certain la prise en charge par l'Etat de la responsabilité de toutes mesures auxquelles aura conduit le veto de son agent. Il ne peut donc plus reprocher aux administrateurs une décision qu'il pouvait empêcher et à laquelle il ne s'est pas opposé. Mais c'est là un effet normal de l'intervention de l'Etat, celle-ci ne peut se produire sans que des risques soient encourus ; mais ce que nous croyons, c'est qu'en se servant d'un commissaire du gouvernement, l'Etat sait qu'il les assume, tandis qu'en se faisant directement administrateur, ils peuvent lui être imposés sans son consentement ; nous allons peut-être encore au devant d'un péril, mais quelle est l'institution humaine qui assure la sécurité absolue, en tous les cas, nous nous trouvons en face du péril le moins grand que nous puissions rencontrer. Aussi, peut-être plus encore pour des raisons de pratique que pour des raisons de théorie, croyons-nous devoir prôner le système de contrôle par commissaires du gouvernement.

Mais même s'ils admettent ces raisons, beaucoup de partisans de l'actionariat de l'Etat repousseront notre conclusion. Ils estimeront, en effet, que notre vue des choses est d'ordre inférieur, qu'elle ne se prête à aucun progrès de la matière, même qu'elle ne lui permet pas de prendre son développement naturel. On peut, en se plaçant dans cet ordre d'idées, grouper suivant un cer-

tain rang les types de relations entre l'Etat et les particuliers. A la base, on place les entreprises sur lesquelles l'Etat n'a qu'un droit de regard, puis celles envers lesquelles il possède un droit de surveillance, mais de simple surveillance extérieure, ensuite celles auprès de qui il peut entretenir un commissaire du gouvernement, avec ou sans droit de veto à l'encontre des délibérations du Conseil d'administration. Au-dessus, dans une sphère que l'on considère même comme très supérieure, l'on range les sociétés dont l'Etat est directement administrateur. Il faut avouer que, pour beaucoup de personnes, les termes Etat actionnaire, Etat administrateur, sont inséparables l'un de l'autre; elles estiment que le premier entraîne nécessairement le second, que, par contre, celui-ci est le complément indispensable de toute participation de l'Etat sous forme de souscription d'actions. Mais nous devons dire que nous ne concevons pas du tout la nécessité de ce rapport. Si la formule de l'Etat actionnaire paraît heureuse en donnant la possibilité de proportionner équitablement l'aide financière de l'Etat à son intérêt dans l'entreprise et aux besoins de celle-ci, et en lui assurant un recouvrement relativement aisé de sa créance, le système de l'Etat administrateur semble, au contraire, extrêmement dangereux. Poussé au paroxysme, il aboutit à la régie d'Etat, institution dont le procès n'est plus à faire; c'est lui qui donne à l'étatisme son caractère et ses résultats anti-économiques au premier chef, c'est même lui seul, en réalité, qui rend ce mot, l'étatisme, si malsonnant à tant d'oreilles. Donc les deux choses, actionariat et administration, différentes par leurs buts, par leurs caractères, par leurs ob-

jets, peuvent être, nous dirons même, doivent être séparées, sans que pour cela ne puisse être appliquée intégralement l'une ou l'autre d'entre elles. Et à l'argument de supériorité que donnerait leur union, nous répondrons que si cette supériorité s'analyse dans une ingérence de plus en plus complète de l'Etat sur le fonctionnement de l'entreprise privée, le stade final de cette évolution, le mode d'exploitation réellement supérieur à tout autre, sera constitué par la régie directe, ce qui est une conclusion inadmissible. Il est donc certain qu'on ne peut en la matière parler de supériorité théorique d'un système sur un autre et que seuls les arguments d'ordre pratique que nous venons d'énumérer doivent nous guider dans le choix que nous avons à faire. De nouveau, nous soutiendrons qu'ils aboutissent à réserver le contrôle de l'Etat à des agents uniques et aisément révocables, à des commissaires du gouvernement.

Le système que nous préconisons n'a reçu jusqu'ici cependant que peu d'applications (1), et il nous faudra dans la suite de cette étude traiter le plus souvent de l'Etat considéré en même temps comme actionnaire et comme administrateur, mais nous avons tenu à montrer, dès maintenant, et sans contestation possible, que les deux notions n'étaient nullement indissolubles.

C. L'intrusion des doctrines politiques.

Il nous reste à examiner le troisième grief, peut-être le plus important, qui a été élevé contre le système de l'économie mixte. C'est de la pénétration des doctrines

(1) Voir cependant la loi du 28 juillet 1921 et les conventions passées entre l'Etat et les Messageries Maritimes, ainsi que le projet de loi sur les mines de potasse d'Alsace.

syndicalistes au sein de la théorie de l'Etat actionnaire qu'il nous faut nous occuper.

Certains ont paru trouver normale cette pénétration, et ont même confondu les deux idées ; d'autres, au contraire, s'en sont inquiétés outre mesure. Pour nous, après avoir étudié les fondements et les méthodes de ces doctrines, nous essayerons de juger de la légitimité de leur application aux sociétés d'intérêt collectif et des profits que celles-ci peuvent en retirer. Mais, dès maintenant, nous tenons à constater que cette application est le fruit d'une déviation de l'idée primitive.

La théorie de l'Etat actionnaire, en effet, a subi pendant ces dernières années, une évolution profonde qui lui a donné un aspect nouveau et fort différent de la première conception. Tandis qu'elle ne paraissait au début pouvoir consister que dans la collaboration de l'Etat et d'un entrepreneur, l'un apportant ses capitaux, l'autre son esprit d'initiative et son intérêt personnel, elle a semblé plus tard pouvoir servir certaines doctrines politiques, devenir même un élément essentiel de ces doctrines. Le socialisme, en effet, s'est emparé de notre système, il a fondé dessus toute une théorie, celle du fédéralisme économique, avec laquelle il espère bien obtenir les résultats que n'a pu lui donner l'étatisme intégral des hommes du dix-neuvième siècle : celui-ci n'est plus aujourd'hui professé que par l'extrême-gauche, l'école communiste, si tant est qu'on puisse lui donner le nom d'école car ses théories économiques ne forment qu'une partie secondaire de son activité et dépendent entièrement de ses idées politiques.

Les socialistes, au contraire, sont arrivés à établir

une construction bien ordonnée et parfaitement logique, qui, si elle dénote après une étude approfondie des inconvénients graves, ne s'en présente pas moins sous un aspect extrêmement séduisant. Au lieu d'opposer les uns aux autres les différents groupements intéressés dans la production de matières d'usage public et d'intérêt général, ils unissent dans une même entreprise les producteurs, les consommateurs ou les usagers, et l'Etat, et donnent naissance ainsi à cette combinaison tripartite que l'on a baptisée du nom de fédéralisme économique, expression qui représente bien l'union à laquelle on veut aboutir de tous les intérêts en présence et les pouvoirs égaux qui seront confiés à chacun dans l'administration de la société. Parfois aussi, on l'a appelée la nationalisation industrialisée, ce qui correspond bien à l'idée de la mise en valeur de toutes les forces vives du pays que l'on veut réaliser.

Nous disons que cette formule est séduisante, et, en effet, elle doit plaire aussi bien aux hommes de gauche qui y trouvent la consécration de leurs idées, l'établissement au moins partiel de l'influence de l'Etat dans des sociétés privées, aux communistes mêmes que doit satisfaire la portion de syndicalisme qu'elle renferme, qu'aux conservateurs enfin qui ne sauraient qu'approuver la notion de représentation des intérêts qu'elle veut faire passer dans la pratique. Formule si séduisante même qu'elle est la base de toutes les sociétés d'économie mixte créées ou projetées par la Chambre des Députés qui siégea de 1919 à 1924, la Chambre « bleu-horizon », dont la majorité était solidement ancrée à droite.

Formule séduisante donc sans conteste, mais aussi formule dangereuse. Dangereuse, non pas seulement par l'habileté avec laquelle elle nous fait glisser presque imperceptiblement vers l'étatisme, en rendant une de ses formes la forme normale des contrats de sociétés, mais plus encore parce qu'elle donne l'impression de ne rien innover dans les rapports entre les particuliers et l'Etat, mais seulement de rendre à chacun son dû. Elle paraît être en conformité absolue avec la justice pure en donnant à chaque intéressé une part égale dans la gestion. Ce système semble excellent en toutes ses parties, ses défauts restent dans l'ombre.

Et pourtant ces défauts existent, et nous devons signaler les principaux d'entre eux, non pas que nous désirions critiquer dans tous ses détails la théorie fédéraliste, ce qui serait d'ailleurs dépasser les limites de cette étude, mais parce que il nous est néanmoins utile de signaler les vices d'une institution qui tend par trop, à notre gré, à envahir le domaine des sociétés d'économie mixte.

De ces défauts, si l'on veut bien les rechercher, il en est un qui, immédiatement, se montre. Les entreprises fondées sous le régime tripartite manquent nécessairement de quelque chose d'essentiel, d'une personne groupant sur sa tête, sinon tout l'intérêt de l'affaire, au moins toute la responsabilité, de cet individu qu'en économie politique on appelle un entrepreneur. Et pourtant, c'est un personnage bien utile puisqu'il représente des qualités d'audace et d'initiative qui ne peuvent se rencontrer qu'en lui et qui expliquent, nous pourrions même dire conditionnent, la différence entre le succès

habituel des sociétés privées et la malchance très générale des entreprises d'Etat. Or, si nous nous souvenons que la théorie de l'Etat actionnaire a justement pour objet de réunir les principes de succès de chacune de ces deux catégories, tout en abandonnant leurs mauvais côtés, peut-être pourrait-il être trouvé regrettable que nous commencions par laisser de côté cette notion de l'entrepreneur, primordiale cependant dans l'une d'elles. Cette notion même est si importante qu'elle ne saurait être remplacée par rien ; ni le devoir social, ni l'appât même de primes ne peuvent suppléer l'intérêt personnel. Plus encore peut-être, l'éparpillement de la responsabilité, éparpillement inévitable puisqu'il y a plusieurs groupes d'administrateurs, nous semble devoir entraîner nécessairement un désintéressement absolu des gérants vis-à-vis des affaires de la société dont ils ont la charge.

Ce défaut, ou par parler plus exactement, ce vice, car réellement cela en est un, suffirait personnellement à nous écarter du fédéralisme économique, mais il n'est pas le seul : d'autres objections presque aussi graves peuvent également être élevées. Des questions très complexes sont à envisager : capacité pour gérer l'entreprise, choix des membres du Conseil d'administration, formation du capital, pour ne citer que les plus importantes.

Il faut se préoccuper, en effet, d'assurer la capacité à gérer la société des représentants, membres du Conseil d'administration, des différents groupes qui la composent. Or, aucun de ces groupes n'apparaît, après mûr examen, spécialement qualifié pour remplir ce rôle. Cha-

cun a des intérêts différents à défendre, intérêts souvent presque opposés et parfois même réellement inconciliables; on ne peut lui abandonner la conduite de l'entreprise puisqu'il n'a en vue que la satisfaction de ses besoins particuliers, mais comme il possède dans l'affaire une influence égale à celle de chacun des deux autres groupes, il participera à la direction de manière semblable et sans aucune garantie de compétence à l'égard des questions à résoudre. Les pouvoirs de gestion accordés aux consommateurs ou aux usagers nous paraissent entre autres tout à fait critiquables à ce point de vue de la capacité qui, dans ce cas-là, n'existe certainement pas. Et la compétence de l'Etat, il faut l'avouer, n'inspire pas plus de confiance. Seule celle du groupe des producteurs semble mieux assurée, mais n'est pas suffisante, étant donné surtout la manière dont sont choisis ses représentants.

Les deux questions, choix et capacité, sont, en effet, ici aussi, étroitement liées puisque ce sera de la manière dont sera opéré le premier que dépendra le plus souvent la découverte de la compétence réelle. Or, dans la doctrine tripartite, le choix des membres du Conseil d'administration est dans la grande majorité des cas donnés aux syndicats. Ce seront les syndicats qui choisiront les ouvriers et les techniciens dont la réunion est censée former le groupe des producteurs; les syndicats encore qui choisiront la plupart des représentants des consommateurs, une minorité d'entre eux seule étant désignée par les coopératives de consommation; les syndicats enfin n'auront-ils pas encore des représentants parmi les membres du Conseil nommés par le gouvernement? Or,

nous nions aux syndicats la compétence nécessaire pour faire des choix d'une telle importance. Ce sont des organes de défense professionnelle, et nous comprenons, par exemple, très bien pour eux le droit de nommer des délégués chargés d'assurer la sauvegarde des intérêts du personnel, comme il en existe actuellement dans les mines; mais on ne saurait leur donner sans danger un droit véritable de gestion. Voyons entre autres, ce qui se passera pour l'élection des représentants des « producteurs »; les syndicats choisiront une majorité d'ouvriers beaucoup plus préoccupés de défendre les droits et le bien-être de leurs camarades que de la bonne marche de l'entreprise. Et leurs représentants dans les autres groupes issus de la même origine, imbus de tendances semblables, tourneront leurs efforts du même côté; mais comme résultat, la société risquera fort de périliter. Nous croyons fermement à l'incapacité des syndicats à bien gérer; des exemples relativement récents comme celui de la Verrerie d'Albi, ont prouvé cette inaptitude. Leur confier la désignation de la majorité des membres des Conseils d'administration des sociétés d'économie mixte sinon de toutes sociétés, conduirait naturellement à leur donner la nomination de tous les administrateurs. Ce serait aboutir à la dictature du prolétariat, et celle-ci ne constitue en rien une doctrine économique.

Quant à la formation du capital, elle semble elle aussi ne pouvoir s'opérer sans difficultés. Si l'on exclut le capital de la gestion, on ne peut cependant se passer de capital. Or, le demander à l'épargne est évidemment impossible; les capitaux privés ne consentiront pas à

se placer dans des entreprises offrant si peu de garanties, où la responsabilité est inexistante, sinon à des taux usuraires qui rendraient impraticable d'y recourir. Nécessairement, il faudra recourir à l'Etat, à l'alimentation par les fonds du budget, mais alors à quelles dépenses folles ne se livrera-t-on pas ayant derrière soi un prêteur aussi généreux, une bourse aussi pleine et aussi largement ouverte? N'aboutira-t-on pas réellement à un véritable pillage du budget? Et, inversement, ne sera-t-on pas tenté de laisser l'administration à celui qui seul supportera ses fautes, qui seul réparera les erreurs commises? Est-ce que par un retour inattendu, mais cependant logique, l'on n'aboutira point à reconstituer des régies directes? L'objection est tellement forte que dans les divers projets fédéralistes que nous avons pu étudier, leurs auteurs ont préféré escamoter la question et se contenter à ce point de vue de violents réquisitoires contre les méthodes actuellement employées.

La théorie fédéraliste est encore assez neuve et il faut dire qu'elle n'a jamais été appliquée intégralement, quoique plusieurs fois déjà nos législateurs aient tenté de la faire pénétrer dans la pratique. Doctrinalement, elle a reçu son expression la meilleure dans les rapports, d'ailleurs remarquablement construits et ordonnés, adoptés en 1920 par le Conseil Economique du Travail, et tendant à la nationalisation des mines, des chemins de fer et des forces d'énergie électrique. Pratiquement, avec des modalités diverses, nous en trouvons des traces certaines dans les lois de 1921 sur l'aménagement du Rhône et de 1922 sur les transports d'énergie électrique à haute tension, et dans le projet de 1921, adopté par

la Chambre des Députés, sur l'utilisation de l'ammoniaque synthétique. Depuis ces lois, la théorie n'a donné lieu à aucune manifestation d'activité pratique et cela peut paraître curieux si l'on considère que la Chambre des Députés actuellement en fonctions, correspond, par sa composition même, beaucoup plus aux tendances des promoteurs du système tripartite que l'assemblée élue en 1919; elle aurait donc dû, normalement, semble-t-il, lui donner un développement nouveau, tandis qu'au contraire, elle a paru l'ignorer. Serait-ce donc réellement une vérité politique que seules les assemblées dites réactionnaires pratiquent les réformes sociales, et que les assemblées dites libérales, fortes de leurs promesses et de leur réputation, n'ont pas besoin de s'en préoccuper?

En tous les cas, ce qui est hors de doute, c'est que le fédéralisme économique constitue bien la tendance la plus récente en fait d'actionnariat de l'Etat. Cependant, il faut le répéter, il n'en est pas inséparable. L'idée d'unir les intérêts opposés pour les contraindre à se freiner mutuellement n'est pas du tout de même essence que celle de participation de l'Etat aux industries d'intérêt collectif. Elle nous paraît même utopique dans ce cas, car entre le désir des producteurs d'obtenir un prix rémunérateur de leurs efforts et celui des consommateurs de se procurer le produit au plus bas prix possible, la divergence est telle que l'entente ne pourra jamais se réaliser dans un Conseil d'administration où les deux parties jouiront d'une influence égale : si à eux vient se joindre l'Etat, porté naturellement à favoriser les consommateurs, car ceux-ci constituent pour lui des

représentants plus nombreux de l'intérêt général, pour ne pas dire une masse électorale plus grande, c'est à l'abaissement nécessaire des tarifs au-dessous même du prix de revient que l'on aboutira ; autrement dit à la ruine de l'entreprise ou au pillage du budget.

Mais, pour nous, la théorie de l'Etat actionnaire n'a pas son avenir dans une emprise plus grande des doctrines syndicalistes. Celles-ci ne sont pas un vice de la théorie ; elles constituent plutôt ce que nous aimerions à appeler un mal du siècle. Filles d'esprit généreux mais qui se trompent, comme il peut arriver à tous, elles sont la résultante de la recherche de formules nouvelles destinées à assurer les rapports les meilleurs entre l'Etat et les particuliers. L'économie mixte est aussi une de ces formules, mais son point de départ est différent, ses méthodes également.

CHAPITRE IV

La conclusion d'après les données théoriques.

Et maintenant, concluons, pour autant au moins que nous pouvons conclure après une simple et aussi brève étude théorique.

Nous nous trouvons en face d'un procédé qui, abandonnant les anciennes méthodes d'exploitations industrielles de l'Etat, veut leur donner les chances de succès des sociétés commerciales en leur appliquant les formes et les règles de celles-ci, surtout en plaçant à leur tête un groupe de personnes responsables et intéressées à la bonne gestion. Jusqu'ici rien qui ne se tienne parfaitement, qui ne soit compatible avec les principes généraux. Mais nous venons de voir les conditions qui peuvent être posées pour qu'à *priori* même l'entreprise ne soit pas frappée d'impuissance. Il faut que l'intérêt de l'Etat, s'il est administrateur, lui donne au plus la moitié des actions, sans quoi il prendra la gestion complète et les autres actionnaires ne pouvant plus faire triompher leurs vues deviendront ou inutiles ou même gênants ; il ne faut pas, d'autre part, que cet intérêt soit inférieur à un quart ou à un tiers des actions suivant les statuts, pour qu'il puisse s'opposer à toute diminution de ses droits. Une loi devra indiquer le montant de sa participation financière, fixer les droits et la responsabilité de

ses délégués au Conseil d'administration. Ceux-ci, qui devront être en moins grand nombre possible, devront avoir une mission nettement définie, des pouvoirs bien déterminés; ils ne devront pas pouvoir apporter d'obstacles à la gestion normale de l'entreprise. L'Etat aura aussi un délégué à l'Assemblée générale qui jouira des mêmes pouvoirs, sous les mêmes conditions.

Si ces premières règles ne sont pas observées, nous pouvons prédire presque à coup sûr que l'exploitation ira à la faillite. Nous allons voir dans une seconde partie, si, jusqu'ici, elles ont été mises en pratique.

DEUXIEME PARTIE

LES APPLICATIONS PRATIQUES SANS RÉSULTATS FAVORABLES

CHAPITRE PREMIER

L'historique de ces applications.

Nous n'avons pas la prétention de passer en revue toutes les espèces où peu ou beaucoup se retrouvent des idées d'actionnariat de l'Etat. Ce serait sortir des cadres de cette étude et ne serait guère utile au but que nous nous proposons. Mieux vaut prendre quelques cas particuliers, chercher comment en eux ont été appliqués les principes que précédemment nous avons indiqués, voir si les faits confirment ceux-ci, si l'insuccès résulte de leur inobservation. Aussi n'allons-nous pas entreprendre une énumération que déjà nous pourrions faire longue et nous contenterons-nous d'indiquer les tendances les plus originales des divers systèmes que jusqu'à ce jour nous avons pu voir appliquer. C'est ainsi que nous ne parlerons pas des anciennes compagnies de colonisation ou du régime des mines avant 1789, car l'intervention de l'Etat dans ces deux types d'entre-

prises avait bien plus pour but de les soutenir à leur début et de les aider à se développer que de participer à leurs bénéfices ; son rôle consistait plutôt en une tutelle, au sens civiliste du mot, qu'en une collaboration économique. De même, nous passerons sous silence les premiers projets d'organisation de nos chemins de fer qui associaient véritablement l'Etat et des industriels, mais qui ne connurent aucune vie pratique (projet de construction d'un chemin de fer de Paris au Havre en 1835, entre autres). Nous ne signalerons pas non plus les sociétés dont l'Etat est actionnaire, mais sans droit spécial de contrôle, car sa participation ne constitue en fait dans ce cas qu'une forme spéciale de subvention.

Nous serions bien plus tenté de parler d'une catégorie d'entreprises qui, si elle ne comprend pas de souscription d'actions par l'Etat, n'en comporte pas moins une liaison très étroite avec celui-ci, une collaboration économique et même une participation financière très étendue. Nous voulons parler des chemins de fer d'intérêt général, qui, surtout depuis la convention du 28 juin 1921 et la loi du 29 octobre de la même année, forment avec l'Etat une véritable association avec partage des bénéfices et des pertes, représentation des intérêts généraux à l'organe commun de délibération, le Conseil supérieur des Chemins de Fer, avec même commissaires du gouvernement ayant entrée à ce Conseil. Nous serions tentés de dire que s'il n'y a pas eu pour eux souscription d'actions en numéraire par l'Etat, la construction de l'infrastructure par celui-ci et l'émission d'obligations dont la charge pèse sur lui constituent à son

profit les apports financiers nécessaires et suffisants pour qu'il puisse être parlé d'actionnariat de l'Etat.

Cependant, et quoique cette série de ressemblances avec l'économie mixte mérite évidemment d'être signalée, nous ne confondrons pas le régime de nos voies ferrées avec celui des sociétés d'intérêt collectif, et cela pour trois raisons importantes. En premier lieu parce que l'intervention de l'Etat au sein des organes de délibération n'existe que pour les Conseils et Comités communs à tous les réseaux et s'arrête au seuil de nos cinq Compagnies privées. Ensuite parce que le contrôle gouvernemental reste, malgré les nouveautés introduites en 1921, essentiellement externe. Ce sont les ingénieurs des Ponts et Chaussées pour la partie technique, les inspecteurs principaux et particuliers et les commissaires de surveillance administrative pour l'exploitation commerciale, les inspecteurs des finances et la Commission de vérification des comptes pour la gestion pécuniaire, qui sont chargés de ce triple contrôle, et ils sont absolument indépendants des réseaux. Et troisièmement, nous indiquerons que s'il existe bien un commissaire du gouvernement près du Conseil Supérieur des Chemins de Fer, ses pouvoirs sont trop limités pour que nous puissions dire que nous sommes en présence d'une société d'économie mixte. Il ne peut prendre seul aucune décision ; sa mission, telle qu'elle est précisée par le décret du 15 février 1922, est seulement de prévenir le Ministre des Travaux Publics, qui, lui, pourra alors soit demander au Conseil Supérieur une seconde délibération, soit même imposer d'office certaines mesures malgré l'avis contraire de ce Conseil.

Cependant, il n'est pas impossible que le régime de nos chemins de fer d'intérêt général soit dans un certain nombre d'années l'actionnariat de l'Etat. Plusieurs propositions, lors de la discussion de la loi du 29 octobre 1921, avaient tendu à former entre les réseaux et l'Etat une vaste Société d'intérêt collectif. Sans parler des amendements Blum, Loucheur, et de l'amendement socialiste qui, sous le titre de nationalisation des chemins de fer, voulait organiser une application du système tripartite, une proposition de loi de M. Charlot aurait permis de construire une véritable société d'économie mixte avec association complète de l'Etat et des sociétés privées. Le Parlement n'était pas à cette époque suffisamment préparé à concevoir une entreprise mixte d'une si grande envergure, mais il faut lui rendre cette justice que la loi qu'il a votée constitue un acheminement très net dans cette voie. Nous croyons qu'il y a lieu de nous en montrer satisfaits, car ce type de société semble bien pouvoir être appliqué avec d'excellents résultats à la solution des questions si complexes qu'entraîne l'existence de nos voies ferrées.

CHAPITRE II

La loi du 16 octobre 1919

Cette loi qui porte réglementation de l'utilisation de l'énergie des marées, lacs et cours d'eau, est de première importance en la matière que nous étudions. C'est la première qui nous présente des règles soigneusement élaborées, assemblées de manière à constituer vraiment un tout, et où sont tranchées presque toutes les questions pouvant donner lieu à interprétation, sinon à litiges. Cette loi de plus a été complétée par un règlement d'administration publique du 18 octobre 1923, qui pose les principes de la représentation aux Conseils d'administration des sociétés constituées sous son empire. Ces deux indications suffisent à montrer l'intérêt qu'il y a pour nous, malgré les études dont elle a déjà été l'objet, à rechercher une fois encore le sens et les tendances de la loi du 16 octobre 1919.

Ce qui d'abord en elle retiendra notre attention, c'est qu'elle a très justement et très nettement prévu en plusieurs cas la nécessité de l'intervention législative. Non seulement une loi sera nécessaire pour l'octroi même de la concession quand celle-ci portera sur des objets d'importance particulièrement grande (déversement des eaux d'un bassin fluvial dans un autre, détournement des eaux sur une longueur de plus de 20 kilomètres,

puissance normale de l'eau supérieure à 50.000 kilowatts), mais encore pour les dispositions purement financières, celles qui portent engagement de l'Etat pour des périodes de plus de cinq années. Enfin la loi même du 16 octobre 1919 édicte les règles principales de représentation de l'Etat aux Conseils d'administration, et énumère les différents types d'actions qu'il pourra recevoir en rémunération de ses apports. L'article 10, § 8, réserve, en effet, à l'Etat des *obligations* quand son aide financière consiste en avances destinées à permettre l'aménagement de la chute, des *actions d'apport*, selon la classification des cours d'eau dont dépend la chute concédée, la puissance et la destination de l'usine, des *actions de second rang* dites ordinaires quand il contribue par voie de subventions à l'aménagement de la chute, enfin des *actions de premier rang* dites privilégiées quand il souscrit une part du capital social. L'Etat vraiment est donc actionnaire. Et pour compléter ce caractère, on a assuré sa représentation aux Conseils d'administration ; mais nous allons avoir à chercher quels peuvent être les défauts des règles ainsi élaborées, et quels ont été leurs résultats pratiques.

Les articles 10, § 8 g, et 23 de la loi du 1919 posent seulement le principe que lorsque l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public participent financièrement à l'entreprise, ils doivent être représentés à son Conseil d'administration dans des conditions à fixer par le cahier des charges. C'est le décret du 18 octobre 1923 qui précise la portée de cette disposition et arrête les règles suivantes :

Les représentants de l'Etat dans le Conseil d'admi-

nistration ne peuvent être que des fonctionnaires, d'ailleurs aussi bien en activité qu'en congé, en disponibilité, ou en retraite. Ils devront appartenir ou avoir appartenu au Conseil d'Etat, à l'inspection des finances, à la Cour des Comptes, aux corps des mines ou des ponts et chaussées, sinon avoir exercé pendant cinq ans au moins les fonctions de directeur dans l'administration centrale d'un ministère autre que celui des Finances, ou de sous-directeur dans ce dernier. Les statuts fixent le nombre de ces délégués au Conseil d'administration, mais d'après l'article 5 du décret, il doit toujours y en avoir au moins un, si infime que puisse être la quantité d'actions possédées par l'Etat. Ces délégués auront les mêmes droits que les autres administrateurs; la durée de leurs fonctions sera semblable pour tous; la responsabilité pénale la même. Cependant, l'Etat prendra en charge leur responsabilité civile, pourra, par contre, les révoquer pour fautes graves, mais aussi les dispenser de la nécessité de posséder des actions personnelles.

Ces mêmes règles s'appliquent exactement au représentant de l'Etat aux assemblées générales, mais celui-ci, toujours unique, ne possédera qu'un nombre de voix fixé par les statuts, il est vrai d'après le nombre d'actions de l'Etat.

Enfin, le décret de 1923 prévoit le cas de l'Etat simplement obligataire, et délègue alors un commissaire pour représenter ses intérêts.

C'est, nous le voyons, en face de dispositions précises que nous nous trouvons, qui envisagent bien l'ensemble des questions que soulève la matière à laquelle elles s'ap-

pliquent, et qui s'efforcent de toutes les solutionner. Et cependant elles ne nous satisfaisent que très partiellement. Précises, peut-être le sont-elles, mais incomplètes aussi à coup sûr. Incomplètes d'abord parce qu'elles ne s'appliquent qu'à une série relativement restreinte de cas, non à tous ceux où l'Etat pourrait être actionnaire ; incomplètes ensuite en ce qu'elles ne délimitent pas exactement le rôle des représentants de l'Etat au Conseil d'administration, en ce qu'elles ne fixent pas la mesure dans laquelle ceux-ci seront sous la dépendance du gouvernement ; incomplètes surtout en ce qu'elles ne posent aucune limite à l'intervention financière de l'Etat, rendent celui-ci capable de devenir maître de la presque totalité de l'entreprise. Ces règles laissent une trop grande liberté aux statuts ; sans doute ceux-ci pourront résoudre de manière satisfaisante les difficultés que nous venons de signaler, mais aussi légalement et beaucoup plus vraisemblablement ils pourront leur apporter des solutions funestes aux intérêts de l'Etat. Nous allons voir maintenant quels ont été, en effet, les résultats de la loi de 1919 en quelques cas particuliers.

Section I. — La loi sur l'Aménagement du Rhône.

La loi du 27 mai 1921, élaborée comme une conséquence de la loi de 1919, en diffère cependant à bien des points de vue, nous ne prétendons point en faire ici l'historique et l'étude approfondie, ce serait sortir des cadres que nous nous sommes fixés, mais il nous faut cependant indiquer quel était le problème à résoudre, essayer d'expliquer les solutions suivies.

L'aménagement complet du Rhône présente un intérêt considérable dans trois ordres d'idées, navigation, irrigation, électrification.

Chacun de ceux-ci nécessite des dépenses extrêmement importantes, mais le troisième seul peut être rémunérateur. Les confier à l'industrie privée était impossible, car on n'eut trouvé de concessionnaires que pour le dernier, et la charge des deux premiers aurait incombé sans compensation à l'Etat. Les faire exécuter tous par l'Etat n'a pas paru non plus admissible, étant donné l'état actuel de nos finances publiques. Les donner à entreprendre aux collectivités intéressées et aux régions riveraines, n'a pas plus été jugé satisfaisant. Il fallait trouver une formule mixte qui permît de réunir les intérêts en présence, et d'imposer à chacun une charge supportable.

C'est pourquoi la loi du 27 mai 1921 pose dès son article 1^{er} que les travaux devront être entrepris en un bloc unique, ou au moins en six tranches régionales, indivisible chacune. L'article 3, le plus intéressant en la matière qui nous occupe, dispose que le capital actions sera entièrement souscrit par les collectivités et établissements publics intéressés, les industries régionales et les particuliers. L'Etat, nous le voyons, ne figure pas sur cette liste, et sa participation financière est, en effet, bien plus curieuse. Elle consiste essentiellement en un apport en crédit, l'Etat s'engageant à maintenir un certain intérêt minimum au capital obligations. Par contre, il a droit, en plus du remboursement de sa créance, si elle vient à naître, à une fraction qui peut atteindre la moitié, de ce qu'on nomme aujourd'hui les « super béné-

fices »... s'il s'en produit. De plus, l'Etat subventionne pour 9/10^{es}, de leur coût, mais ce sans remboursement possible, les travaux neufs des canaux primaires d'irrigation et des stations de pompage.

L'Etat doit donc bien être considéré comme un actionnaire véritable ; sa seule participation aux bénéfices suffirait à le démontrer, et s'il en fallait une preuve plus convaincante la loi de 1921 nous la fournit en organisant sa représentation au Conseil d'administration. Mais c'est là que se trouvent les plus grandes lacunes et erreurs de la loi, celles qui l'empêchent de s'appliquer pratiquement en des entreprises viables. Lacunes, car la loi de 1921 ne fixe aucune représentation aux assemblées générales, ne donne pas le rôle et le mode de choix des administrateurs pour le compte de l'Etat, n'indique ni leur responsabilité, ni leurs pouvoirs. Sans doute, le règlement d'administration publique du 18 octobre 1923 pourra trouver application, mais il est, lui aussi, insuffisant pour les questions rôle et choix. Erreurs, car la loi donne aux seuls représentants de l'Etat les 2/5^e des places au Conseil d'administration, ce qui, jointes à celles que possèdent les autres établissements publics, assure aux personnes morales de droit public au moins les deux tiers des voix, c'est-à-dire une influence beaucoup trop grande dans la gestion, un empêchement au bon fonctionnement de la société.

Aussi ne faut-il pas s'étonner, que pour toutes ces raisons, aujourd'hui après déjà plus de quatre ans, celle qui devait s'appeler la Compagnie Nationale du Rhône n'ait pas encore été créée. Nous doutons fort qu'elle voie jamais le jour, tout au moins sous les auspices de

la loi du 27 mai 1921, et ainsi nous enregistrons un premier échec dans notre législation la plus récente sur l'Etat actionnaire.

Section 2. — L'Usine Marémotrice de l'Aber-Vrac'h.

Nous ne nous trouvons là encore en présence que d'un projet, mais qu'il est cependant bon de signaler, car nous y retrouverons quelques-uns des défauts que nous venons de critiquer.

D'après la loi du 28 décembre 1923, il doit se fonder pour l'exploitation de la force des marées dans la baie de l'Aber-Vrac'h (Finistère) une Société au capital de 18.000.000 (dix-huit millions) de francs dont l'Etat souscrirait les 5/9^{es}, soit 10.000.000, le reste étant couvert par des particuliers. Voici donc, quoique à un degré moindre, le même défaut que nous avons déjà relevé dans la loi sur l'aménagement du Rhône. L'Etat a la part prépondérante dans la gestion, et nous avons déjà assez dit ce que nous pensions de cette manière de concevoir son rôle pour n'avoir point besoin d'y revenir une fois de plus. Nous signalerons, il est vrai, à l'avantage du nouveau projet que celui-ci ne prévoit pas la souscription d'actions par les collectivités publiques locales intéressées, et rompt ainsi avec une tendance qui, sans pouvoir être l'objet d'éloges bien sincères, imprègne cependant toute la loi de 1921.

Section. 3. — L'Aménagement de la Dordogne.

Il a paru au gouvernement que l'on pouvait tenter

pour le Massif Central, comme on l'avait fait pour le Rhône, d'organiser l'utilisation de ses forces hydrauliques. Aussi un projet de loi du 29 mars 1923, qui, d'ailleurs, n'a pas encore acquis force législative à ce jour, a-t-il préparé l'aménagement d'une partie de la Dordogne au triple point de vue : électrification, navigation et irrigation.

Ce projet, sauf quelques modifications de détail paraît calqué sur la loi du 27 mai 1921. Il faut cependant remarquer que l'Etat ne possède que trois places au Conseil d'administration et que même avec l'adjonction des représentants des collectivités locales, il ne peut exercer l'influence principale dans la gestion : 11 administrateurs sur 21 doivent, en effet, toujours être élus par l'Assemblée générale des actionnaires. Toutefois, il ne faudrait pas s'illusionner sur la portée de cette disposition, et il convient de noter que les collectivités publiques et même l'Etat, en vertu d'un capital fictif, font partie de cette dernière assemblée.

Aussi si, à première vue, les défauts de ce projet de loi peuvent paraître inférieurs à ceux que contient la loi sur l'aménagement du Rhône, il ne faut pas les juger moins considérables et au contraire approuver pleinement l'avis très nettement défavorable que le Comité Consultatif des Forces Hydrauliques a formulé à leur sujet.

Nous voyons d'après ces quelques exemples ce qui manque à la loi du 16 octobre 1919 pour constituer un statut suffisant, même en des espèces déterminées, de l'actionnariat de l'Etat. Nous résumerons en deux idées les critiques que nous avons faites : la loi de 1919 per-

met une influence trop grande de l'Etat en ne limitant pas le quorum de sa souscription d'actions ; elle ne fixe en aucune manière le rôle et les droits de ses agents aux Conseils d'administration. Il nous apparaît absolument nécessaire que cette loi soit complétée à bref délai dans les deux ordres d'idées que nous venons d'indiquer.

CHAPITRE III

*La loi du 28 juillet 1921
et les conventions intervenues entre l'Etat
et la Compagnie des Messageries Maritimes.*

Après la guerre et par suite des désorganisations qu'elle avait provoquées dans nos relations avec nos possessions éloignées, il était nécessaire de mettre sur pied des services de transports réguliers et sûrs entre la métropole et ses colonies. Aussi l'Etat français a-t-il jugé que son intervention s'imposait en cette matière et qu'il devait contribuer à la création de ces services. Il s'est donc associé dans chaque cas à une de nos grandes Compagnies de navigation, mais en contrepartie de l'aide qu'il lui apporte il a parfois exigé des pouvoirs considérables dans la gestion.

Le mécanisme le plus curieux de ce genre d'interventions se retrouve dans la loi du 28 juillet 1921 (1) et dans les conventions du 23 décembre 1920 et du 6 juillet 1921 que l'Etat a passées avec la Compagnie des Messageries Maritimes : ces différents textes posent les règles de « l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Calédonie, la Côte Orientale d'Afrique et la Méditerranée Orientale ». (2) Pour l'exécution spéciale de ces services, il est formé une Société ano-

(1) *J. O.* du 3 août 1921.

(2) Titre de la loi du 28 juillet 1921.

nyme au capital de 60 millions de francs dont la Compagnie des Messageries Maritimes est seule actionnaire, mais dont les pertes comme les bénéfices se partagent dans la proportion suivante : $4/5^{\text{es}}$ pour l'Etat, $1/5^{\text{e}}$ pour la Société. Il faut remarquer que la gestion des cargos rémunérateurs et des lignes à rendement intéressant est abandonnée en toute liberté à la Compagnie des Messageries Maritimes ; la Société anonyme se charge seulement des services de grands paquebots très souvent déficitaires et cependant d'un intérêt général certain. C'est pourquoi l'on peut considérer que les risques que court l'Etat du fait de sa participation à cette Société constituent un apport équivalent à celui que les Messageries Maritimes ont fait en numéraire.

La loi du 28 juillet 1921 cependant pour restreindre autant que possible l'étendue de la responsabilité de l'Etat, a institué un système de contrôle par commissaire du gouvernement assez original mais bien conçu. Toutefois, c'est une autre tendance qui a prévalu dans la suite, celle vers l'Etat administrateur, puisque les statuts de la nouvelle Société réservent aux représentants de l'Etat six places sur les douze que comporte le Conseil d'administration.

Une disposition curieuse, qui est contenue dans l'article 20 des statuts, et dont nous n'avons trouvé l'analogue nulle part ailleurs, implique même qu'aucune décision ne pourra être prise si elle n'est approuvée par deux au moins des agents de l'Etat au Conseil. L'Etat a donc un pouvoir considérable dans l'administration de la Société, et possède en outre une arme redoutable dans un droit de résiliation de la convention. Si nous tenons

compte de plus de ce fait qu'il devient propriétaire des bateaux à la cessation de l'exploitation, nous devons conclure que nous nous trouvons en présence d'un contrat de nature spéciale et ne ressortissant guère plus de l'économie mixte que des conventions ordinaires. Sans doute, il a subi l'influence que les perturbations de la guerre ont exercée sur nos services de navigation, mais il faut bien reconnaître que ce qui a été créé, quoique se parant du nom de Société anonyme, n'est autre chose en fait qu'une régie d'Etat dont certains agents seulement au lieu d'être des fonctionnaires sont des administrateurs de la Compagnie des Messageries Maritimes.

CHAPITRE IV

La loi du 11 août 1920

Cette loi a eu pour but de créer un réseau de transport d'énergie électrique à haute tension dans les régions libérées. Les destructions dues à la guerre, certaines transformations techniques conséquences de l'occupation allemande, permettaient d'aboutir là plus rapidement que pour l'ensemble du territoire, sans avoir à briser avec les anciens errements, à une solution du problème complexe des distributions d'énergie électrique à haute tension.

Dans les Sociétés à constituer en vertu de la loi de 1920, l'Etat reçoit d'abord des actions d'apport, et éventuellement peut souscrire des actions en numéraire. Pour compenser ce rôle important dans la constitution du capital il a droit à la moitié des superbénéfices et à une certaine représentation au Conseil d'administration.

Le décret du 28 mars 1923 est venu préciser cette dernière règle. Approuvant les statuts, cahiers des charges, et conventions, constitutifs de deux Sociétés, la Société de Transport d'Energie électrique du Nord et la Société de Transport d'Energie électrique de l'Est, il fixe dans chacune d'elles la représentation de l'Etat aux 2/5^{es} des membres de chaque Conseil d'administration, et attribue de plus au ministre des Travaux Publics la nomination des présidents de ces Conseils en leur donnant d'ailleurs voix prépondérante en cas de partage.

L'Etat est aussi représenté à l'Assemblée générale par un ou plusieurs agents nommés par le Ministre des Travaux Publics ; aucun ne supportant d'ailleurs l'obligation d'être propriétaire d'actions personnelles.

Nous nous trouvons donc en présence de sociétés qui, d'après les principes théoriques que nous avons précédemment dégagés, semblent heureusement conçues. L'influence de l'Etat quoique très forte n'est pas prépondérante, et surtout les autres actionnaires ne sont que des producteurs ou des sociétés privées d'électricité. Il est, en effet, à remarquer que malgré l'invitation qui leur en était faite par la loi de 1920, aucune collectivité publique intéressée n'a pris de part dans les entreprises jusqu'ici créées. Mais si ces sociétés paraissent viables, les résultats de leur activité, ou tout au moins les résultats actuels, sont assez curieux à observer.

Nous ne possédons de renseignements que sur la Société de Transport d'Energie électrique de l'Est, mais il est probable que l'entreprise du Nord doit connaître des résultats comparables à ceux que nous allons brièvement décrire.

La Société de Transport d'Energie électrique de l'Est a été fondée au capital de 200.000 fr., dont 80.000 représentés par des apports de l'Etat en matériel : les recettes d'exploitation ont été pour l'exercice 1924-1925 de 240.470 fr. 57 et le produit net de 38.659 fr. 27, ce qui est proportionnellement raisonnable. Mais si sur ce produit net de 38.659 fr. 27, il en revient 21.091 fr. 05 à la Société au titre d'amortissement sur les sommes avancées par elle pour des travaux complémentaires et à titre d'intérêt sur le capital investi, la part de l'Etat

n'est que 17.568 fr. 22. Or, et voici pourquoi nous qualifions ces résultats de curieux, l'Etat a droit à l'amortissement en 75 ans et à l'intérêt au taux de 6 % du capital investi par lui dans les lignes à haute tension dont il a remis à la Société l'exploitation, et ce capital pour 1925 est évalué à 28.650.000 francs ! L'annuité afférente dans l'exercice 1924-25 était de 1.995.611 fr., dont la partie du bénéfice brut revenant à l'Etat ne couvrait, comme nous venons de le dire, qu'une somme infime de 17.568 fr. 22. La part des attributions de l'Etat qui n'a pu être couverte par les bénéfices bruts d'exploitation et qui est à récupérer éventuellement sur la moitié des super bénéfices des exercices ultérieurs, part qui était déjà pour l'exercice 1923-24 de 1.293.424 fr. 16, est donc, pour 1924-25, de 1.978.042 fr. 78 ; ce qui, au total, pour les deux premiers exercices, représente une somme de 3.271.466 fr. 94, qui ont dû être inscrits à un compte d'attente, dénommé depuis peu compte de Régie.

Mais il est bien certain que ce compte ne peut que s'accroître, et considérablement, pendant de nombreuses années. Il faudra qu'un espace nécessairement long de temps s'écoule avant que les bénéfices d'exploitation couvrent des charges annuelles aussi lourdes, mais même si ce moment arrive, nous ne croyons pas, nous devons l'avouer, que se produise jamais le remboursement des sommes dues à l'Etat et inscrite au compte de régie. La Société aura alors un intérêt évident, étant donné surtout que hors l'Etat, seules des sociétés consommatrices d'électricité sont actionnaires, à ce qu'il ne se produise pas de super bénéfices : chacun sait combien il est aisé d'empêcher ceux-ci de naître.

CHAPITRE V

La loi du 19 juillet 1922.

La loi du 11 août 1920, nous l'avons déjà dit, n'était que l'application partielle et plus rapide grâce aux circonstances, d'un plan d'ensemble de complète utilisation et de meilleure répartition de l'énergie électrique nationale. Ce plan d'ensemble, lui, nous est donné par la loi du 19 juillet 1922 portant création de réseaux de transport d'énergie électrique à haute tension.

Au seul point de vue qui nous intéresse, cette loi, il faut bien le dire, est vague; elle s'en remet par trop à des règlements d'administration publique pour la compléter, et nous apporte beaucoup plus des tendances que des règles claires. Mais ces tendances sont intéressantes parce que originales et parce qu'elles ouvrent la voie à de nouvelles conceptions de la matière.

Reprenant une idée dont nous avons trouvé le germe dans la loi sur l'aménagement du Rhône, elle autorise l'Etat à constituer par régions, en vue de la construction et de l'exploitation du réseau de jonction des usines productrices entre elles et aux stations de transformation, ce que la loi appelle des « organismes collectifs » où entrent les producteurs, et au besoin les distributeurs d'énergie, surtout les départements, communes et établissements publics d'une même région, intéressés sous

une forme quelconque à un transport d'énergie électrique.

Cet organisme n'est bien au fond qu'une société et une société anonyme de droit commercial ; différents passages de la loi qui dérogent explicitement à la loi du 24 juillet 1867 et aux lois suivantes, ne laissent aucun doute à ce sujet. Mais que cette Société est donc étrange ! L'entrée en est obligatoire pour tous les membres énumérés ci-dessus. Les collectivités et établissements publics étant contraints par l'emploi de la « tutelle » administrative, l'Etat rachetant les installations des producteurs et distributeurs récalcitrants dont il estimerait cependant le concours indispensable.

Donc l'Etat prend une main-mise complète sur tout l'organisme. Il participera aux bénéfices sans même peut-être souscrire d'actions. Il participera à la gestion et de manière prépondérante. De particuliers il n'y en aura que peu dans la société et au Conseil, peut-être aucun ; en tous cas, leur influence sera nulle. Pourquoi alors prendre la forme sociétaire ? Nous devons l'avouer, nous ne comprenons pas dans ce cas son utilité.

Création non de l'Etat industriel, mais beaucoup plus de l'Etat puissance publique, les organismes collectifs de la loi de 1922 devraient faire place à une régie directe, avec pour la soulager, appel à des fonds de concours votés par les collectivités et établissements publics intéressés. Ce serait beaucoup plus logique, nous oserons dire même, beaucoup plus franc.

CHAPITRE VI

Les problèmes de l'exploitation des mines de potasse d'Alsace-Lorraine et de la fabrication de l'ammoniaque synthétique.

Nous voudrions ne pas parler des deux projets qui, sur ces matières ont été déposés devant la Chambre des Députés et même adoptés par celle-ci. L'un, en effet, est caduc depuis la loi du 11 avril 1924 et la création d'un office national industriel de l'azote, l'autre probablement aura la même destinée. Il nous faut cependant en dire quelques mots, car ils nous montrent — et de cet exemple il sera bon de se souvenir dans les conceptions futures — à quel degré d'illogisme peut conduire l'intrusion d'idées politiques dans le domaine économique.

Ces deux projets ont, en effet, pour base la doctrine syndicaliste, la représentation égale des trois classes ; intérêt général, ouvriers et techniciens, consommateurs. On édifie encore des sociétés commerciales, mais on oublie de donner à quelqu'un leur direction et leur responsabilité. Plus simplement, on veut créer des entreprises... sans entrepreneur. Le fédéralisme économique appliqué à la société mixte fait considérer le particulier non comme celui qui apporte ses capitaux ou son énergie, et qui pour l'une ou l'autre de ces raisons est apte à gérer la société, mais comme le membre d'une

classe sociale déterminée, et à ce seul titre sans tenir compte de sa valeur propre ou de son intérêt dans l'affaire lui fait donner la direction de l'entreprise. Il est à peine besoin de dire que celle-ci ne peut être menée qu'à la faillite par de semblables procédés.

Mais, comme s'il ne suffisait pas de cette cause déjà très parfaite d'incapacité, les rédacteurs du projet de loi sur l'ammoniaque synthétique semblaient avoir voulu en ajouter d'autres. L'Etat ne souscrivait pas moins de 300.000 actions sur 500.000; il avait au Conseil d'administration 14 membres sur 20, 2 commissaires des comptes sur 3. C'était en fait une exploitation d'Etat sous le masque d'une société privée. Aussi comprend-on que le Sénat, avec sa prudence coutumière, ait repoussé la proposition qui lui était soumise. La création d'un office avec seulement des règles de comptabilité simplifiées et commercialisées était bien la solution qui s'imposait.

Le projet de loi sur l'amodiation des mines de potasse d'Alsace ne présente pas ce deuxième vice; l'Etat ne prendrait d'actions qu'à défaut d'une souscription suffisante par les syndicats agricoles, et quoique recevant une part de superbénéfices, à emploi d'ailleurs fixe, il ne serait représenté au Conseil d'administration que par deux commissaires du gouvernement. Mais l'autre défaut, le syndicalisme ou fédéralisme, est si considérable et si dirimant qu'il n'y a aucune chance, — et nous l'estimons heureux — pour que ce projet devienne une loi.

Il importait cependant que nous montrions comment une tendance nouvelle, sous le couvert de la société

mixte, avait réussi à se faire jour, mais comment elle ne saurait aboutir à autre chose qu'à ruiner l'idée d'actionnariat de l'Etat. Et cependant celle-ci, apurée de tout mélange étranger, est susceptible de donner des résultats intéressants; c'est ce que nous pensons maintenant pouvoir prouver.

TROISIEME PARTIE

LA COMPAGNIE GÉNÉRALE POUR LA NAVIGATION DU RHIN

Nous avons maintenant à montrer comment une solution récente et originale, car elle n'est bâtie sur aucune des lois que nous venons d'étudier, semble, par contre, présenter des raisons très grandes de succès.

Que la formule que nous allons décrire soit exempte d'erreurs, nous ne le prétendons pas, et même ces erreurs nous les signalerons à leurs places respectives, mais nous verrons qu'elles ont été moins considérables que celles commises jusqu'ici, et qu'elles ne vicient pas les chances de réussite de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

CHAPITRE PREMIER

La nécessité de constitution d'une flotte rhénane-française. — Le problème de son affectation.

Le Traité de Versailles en restituant à la France ses ports d'Alsace, a rendu indispensable au développement de ceux-ci et à la prospérité générale du pays, la création d'une flotte française sur le Rhin. Un triple inté-

rêt, considérable en chaque cas, s'attachait à ce que fût assuré le libre usage de cette voie de communication prééminente qu'est le grand fleuve de l'Est. Notre industrie minière et métallurgique peut y trouver un moyen important d'étendre son influence, d'ailleurs déjà grande dans les pays rhénans. Notre commerce, libéré de l'entrave germanique, pourra dépenser son activité plus loin encore en Rhénanie et dans l'Europe Centrale. Enfin, nos entreprises de transport, qu'elles soient par mer, par voie ferrée ou par nos fleuves et canaux, peuvent profiter avec la libre communication sur Anvers et Rotterdam, de nouveaux et très appréciables éléments de fret. Plus encore qu'un problème d'intérêts privés, la navigation rhénane, moyen d'expansion de toutes les forces vives du pays, est un problème d'intérêt national.

Cette navigation aujourd'hui est organisée; la flotte qui l'assure est constituée et bien gérée. Nous avons à voir quelles difficultés il a fallu résoudre, les nombreux projets entre lesquels il a fallu choisir, les cas délicats qu'il a fallu trancher avant d'arriver à ces résultats.

Mais avant toutes choses, voyons les données générales du problème, comment se posait celui-ci.

L'article 357 du Traité de Versailles a imposé à l'Allemagne l'obligation de livrer à la France une partie de son matériel rhénan. Cette obligation précisée par un arbitrage américain du 8 janvier 1925, nous a fait opérer la remise :

a) De 200 chalands représentant un tonnage global de près de 250.000 tonnes.

b) De 16 remorqueurs à roues et de 16 à hélices, d'une

puissance totale approximative de 25.000 HP., de 4 allèges de ports et de 3 grues flottantes.

c) D'importantes installations à terre cédées en pleine propriété dans les ports de Rheinau et Rotterdam, pour une durée de 50 ans à Mannheim, et pour une durée de 25 ans à Ludwigshafen, à Cologne et à Duisbourg-Rurhort.

d) Du droit à l'usage d'engins de manutention sur les quais des ports de Ludwigshafen et de Cologne.

En échange, était imputée au compte des sommes dues par l'Allemagne une somme de 15.450.000 marks-or ou de 45.551.586 fr. 34 français.

La flotte rhénane était constituée : comment fallait-il la gérer ?

On pouvait évidemment songer à confier son exploitation à l'Etat. L'intérêt général très grand que celle-ci met en cause, ainsi que nous l'avons montré plus haut, justifierait cette solution ; mais, cependant, de prime abord, sans même de discussion, elle a été écartée. C'est que la gestion d'une société de navigation est chose très spéciale qui demande des qualités propres et une expérience longue. De plus, de gros capitaux sont nécessaires, que l'état actuel de nos finances ne permet pas à l'Etat seul de fournir. Enfin, si l'intervention de la puissance publique est nécessaire, il n'est point besoin et même serait néfaste qu'elle consistât en une main-mise intégrale sur l'exploitation. D'autres solutions ont donc dû être cherchées.

On pouvait aussi par une vente aux enchères publiques, éparpiller entre mille mains la flotte si laborieu-

sement acquise, mais c'eût été enlever toute chance de succès aux sociétés ainsi créées, les empêcher de résister à la concurrence des puissants cartels allemands, en tous cas rendre impossible l'unité de vues et l'exploitation du Rhin dans le sens de l'intérêt national. Il fallait encore trouver autre chose. ♦

Très sérieusement, on a dû alors étudier l'idée de remettre la flotte rhénane et les installations à terre à un organisme unique, placé évidemment sous le contrôle de l'Etat. On assurait ainsi l'unité de vues dont nous parlions tout à l'heure, mais on n'évitait point certains défauts d'une gravité également considérable. C'eût été constituer une entreprise d'une taille plus grande que n'importe quel groupement allemand, même le plus puissant, ce avec des aléas financiers graves, sans presque de personnel au courant des difficultés de la navigation rhénane. C'eût été de plus ruiner plusieurs sociétés françaises qui s'étaient constituées depuis 1919 pour se porter acquéreur du matériel allemand remis à la France, et qui, en attendant, s'étaient initiées à la navigation rhénane par la location de chalands étrangers et qui avaient donné des preuves de leur compétence et de leur vitalité.

Il convenait donc de livrer à ces sociétés les chalands reçus de l'Allemagne, mais il ne fallait pas tomber dans un excès contraire et tout confier à des sociétés multiples et distinctes, exemptes de tous liens, de toute direction, et de tout contrôle communs. En outre, certains des biens livrés par l'Allemagne ne peuvent prendre leur pleine valeur, être utilisés au mieux, qu'entre les mains d'une seule entreprise. Tels sont les entrepôts et instal-

lations à terre; tels sont aussi les remorqueurs, allèges de ports et grues flottantes, qui par la variété même de leurs types exigent l'affectation à des trafics différents, à des besoins techniques, dont une société unique pourra seule bien juger. Enfin, et ce n'est pas là le moindre argument, on tient les chalands par les remorqueurs; il suffit de mettre la société qui possède ces derniers sous le contrôle de l'Etat, pour qu'*ipso facto* y soit soumise toute la navigation rhénane.

Le problème de l'affectation des biens livrés à la France par l'Allemagne, en vertu de l'article 357 du Traité de Versailles, nécessitait donc la solution suivante :

1° Cession de tous les chalands aux sociétés françaises de navigation rhénane au prorata de leurs besoins réels et de leur puissance;

2° Constitution d'une société, placée sous le contrôle de l'Etat et soutenue financièrement par celui-ci, à laquelle seraient remis les remorqueurs, allèges de port, grues flottantes et installations à terre.

C'est cette Société qui fut la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin; nous allons voir maintenant quelles furent les étapes de sa création, étudier son organisation, et assister à son fonctionnement.

CHAPITRE II

L'historique de la constitution de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

Avant même que ne fût rendue la décision de l'arbitre américain fixant la portée de l'article 357 du Traité de Versailles, un décret du 20 décembre 1920 avait chargé l'Office National de la Navigation de pourvoir à l'affectation provisoire des biens que nous céderait l'Allemagne. Il ne fallait pas, en effet, que restassent inutilisées un seul instant des biens que de longues et délicates négociations nous avaient permis d'acquérir.

La sentence arbitrale avait été rendue le 8 janvier 1921; le 15 avril de la même année commençait la livraison du matériel flottant, et du 8 mai au 1^{er} juillet nous étaients remises les installations à terre. Aussitôt des biens ainsi cédés, l'Office National de la Navigation fit deux parts. Il donna en location les chalands à diverses sociétés françaises de navigation rhénane constituées depuis l'armistice, et quant aux remorqueurs, allèges de port, grues flottantes, installations à terre, il en confia la gestion à la « Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin ». Cette Société avait été créée dès 1919 sous les auspices du ministère des Travaux Publics; elle avait pour but l'étude et la solution des problèmes intéressant la navigation rhénane; elle compre-

nait à côté de la Ville, la Chambre de Commerce et la Société pour l'expansion du Port de Strasbourg, les diverses sociétés de navigation rhénane dont il a été question ci-dessus, et les groupements des grandes industries françaises intéressées directement à cette œuvre nationale, le Comité des Forges, le Comité des Armateurs, les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, enfin les syndicats français de Navigation intérieure.

Mais ce n'était qu'une solution provisoire. Pour préparer l'affectation définitive, et résoudre les graves questions que celle-ci posait, une commission interministérielle dut être nommée. Constituée par arrêté du ministre des Travaux Publics du 20 décembre 1920, elle comprenait des représentants des divers ministères intéressés, Travaux Publics, Finances, Commerce et Industrie, Affaires Etrangères, et des représentants du Commissariat Général et de la République à Strasbourg.

Les travaux de cette Commission furent longs, car très délicate était la matière étudiée et aucune solution ne devait être prise à la légère; toujours est-il qu'ils n'aboutirent qu'à la fin de 1923. Nous ne reprendrons pas ici les problèmes que cette Commission eut à résoudre. Des deux plus importants, en effet, l'un, celui des modalités de l'affectation, a été étudié ci-dessus, l'autre, le problème financier, sera traité plus loin.

Voyons donc seulement les conclusions qu'elle soumit à l'approbation du ministre des Travaux Publics.

Les biens livrés par l'Allemagne à la France étaient évalués dans chacune de leurs catégories, et la valeur totale fixée à 45.700.000 francs.

Les chalands, évalués à 29.868.000 francs, étaient

répartis entre quatre Sociétés françaises de navigation rhénane, qui en recevaient les quantités suivantes :

Société de Navigation Rhénane.....	85.000 T.
Société Le Rhin	65.000 »
Société Alsacienne de Navigation Rhénane.	65.000 »
Comptoir Rhénan de Transports Fluviaux.	28.000 »

Les remorqueurs, allèges de port, grues flottantes et installations à terre, évalués au total pour une somme de 15.632.000 francs, devaient être confiés à une Société dite « Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin », constituée sous les auspices de l'Office National de la Navigation et de la Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin.

L'Office National de la Navigation devait être habilité pour conclure ces différentes cessions.

Ces propositions ayant été approuvées, un décret intervenait le 25 mars 1924, qui habilitait l'Office National de la Navigation à opérer la répartition et la cession des biens livrés par l'Allemagne en exécution du Traité de Versailles.

C'est ainsi que fut créée la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin, à Paris, le 26 mai 1924.

CHAPITRE III

Les principes d'organisation de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin a son Siège Social fixé à Strasbourg. Sa durée est de 99 ans. Son objet est défini de la manière suivante par l'article 2 des statuts :

« L'acquisition, la prise à bail, la location et l'exploitation de remorqueurs, d'allèges de port, de grues flottantes et des installations à terre, livrés par l'Allemagne à la France en exécution du Traité de Versailles.

Et généralement en France et à l'étranger toutes opérations se rapportant à la navigation sur le Rhin et ses affluents, canaux et voies fluviales;

La construction, l'armement, l'achat, la vente, la prise à bail ou en gérance, la location de tous bateaux de navigation, engins flottants, et chantiers utiles à la construction;

La création, l'acquisition, l'exploitation de tous ports, entrepôts et entreprises de transports par terre, par fer ou par eau, et de leurs accessoires, ainsi que la construction et l'extension de tous raccordements à des voies ferrées ou fluviales;

Toutes opérations de magasinage, transit, transport, manipulations, manutentions, consignation, affrètement;

Toutes opérations d'avances de crédit et de commission avec tous particuliers et toutes sociétés en France et à l'étranger;

L'acquisition, la souscription, la négociation et la vente de toutes actions, obligations, titres et valeurs de toutes sociétés françaises ou étrangères, la participation sous toutes ses formes dans tous groupements, syndicats, consortiums, fusions, sociétés ou autres associations créées ou à créer, françaises ou étran-

gères, et toutes opérations de crédit en faveur de ces entreprises, pourvu que leur objet se rapporte directement ou indirectement aux affaires de navigation ou que lesdites opérations puissent être utiles à la Société;

Et généralement, toutes opérations financières, industrielles et commerciales, mobilières ou immobilières, se rattachant directement ou indirectement aux objets ci-dessus spécifiés, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit. »

Si nous avons tenu à donner dans sa teneur entière, l'énoncé de l'objet de la C. G. N. R., c'est que celui-ci montre bien quel est le champ d'activité très étendu que s'est préparé ladite Société. C'est toute la navigation rhénane, toutes les opérations qui s'y rattachent directement ou indirectement, et cela représente quelque chose de très vaste, une expansion considérable possible. Et l'intérêt de cette constatation sera d'autant plus grand que nous verrons bientôt que l'Etat participe financièrement et dans une proportion très importante au fonctionnement la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. Mais si nous devons nous louer que cet objet, par sa généralité même, permette d'accomplir l'œuvre très complète, l'œuvre vraiment nationale qu'il était nécessaire d'entreprendre, un de ses points cependant ne laisse pas que de nous inquiéter un peu. Nous voulons parler des possibilités d'activité à l'étranger de la C. G. N. R. et surtout de sa participation prévue à des sociétés étrangères. C'est pouvoir faire entrer l'Etat français dans des sociétés étrangères et ce sans son consentement, plus, malgré son opposition. C'est permettre de le rendre responsable de faillites ou banqueroutes à l'étranger, justiciable de tribunaux d'autres pays; c'est peut-être aliéner un peu de sa souveraineté. Il nous sem-

ble bien qu'il y a là un danger contre lequel aucune autre disposition des statuts ne vient apporter de remèdes.

La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin est constituée au capital de 15.000.000 (quinze millions) de francs, divisés en trente mille actions de 500 francs chacune, dont neuf mille huit cents actions d'apport et vingt mille deux cents actions à souscrire en numéraire.

Elle a pris la forme d'une Société anonyme du droit commercial français et possède par suite un Conseil d'administration et des commissaires aux comptes.

Nous allons reprendre dans tous leurs détails ces deux solutions et chercher leur véritable et profonde signification.

Section première. — *Le Problème Financier.*

§ 1. — *Les données de ce problème.* — Il faut partir de points de vue différents et savoir apprécier l'importance de chacun de ceux-ci, pour comprendre toute la complexité du problème financier qui constitue cependant la base même du bon ou du mauvais fonctionnement de la Société que nous étudions. Nous aurons à considérer la question sous les trois angles suivants, intérêt général, intérêt de la Société, intérêt de l'Etat, pour aboutir à une vue à peu près complète de la matière.

L'intérêt général commande qu'il soit formé une Société puissante, capable de soutenir et même de vaincre la concurrence étrangère. Il ne faut pas se le dissimuler, en effet, cette concurrence sera terrible. Les entreprises allemandes et hollandaises en particulier, anciennes, solides, expérimentées, sont redoutables. Leurs situations

financières, souvent instables avant 1914 par suite des risques graves inhérents à tout transport par la voie rhénane, sont maintenant parfaitement consolidées. Ces Sociétés, ou tout au moins la plupart d'entre elles, ont pu, grâce aux bénéfices considérables réalisés pendant la guerre, non seulement amortir leurs immobilisations mais encore constituer des réserves dont l'importance est très grande. Comme de plus, avec les années, leur expérience des transports sur le Rhin s'est formée, que la puissance de leur organisation s'est accrue, elles sont actuellement en mesure de mener une guerre de tarifs sans merci contre tout exploitant nouveau de la navigation rhénane.

Premier et très grave danger contre lequel l'intérêt général demandait que fût préservée dès sa naissance même la jeune Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

L'intérêt de la Société, cela va sans dire, est aussi de se voir consentir les conditions financières les plus favorables. Elle doit désirer obtenir la cession des remorqueurs, allèges de port, grues flottantes, et l'amodiation des installations à terre, aux prix les plus bas, avec des facilités de paiement nombreuses et des délais étendus. Cet intérêt se confond donc sur ce point avec l'intérêt général; il en diffère cependant sinon en sens, au moins en portée, et tendrait, s'il était seul suivi, à en exagérer les conséquences. Surtout il serait en opposition complète avec le troisième intérêt que nous avons à étudier.

L'intérêt de l'Etat est, en effet, contraire aux tendances que nous venons d'indiquer. Si nous distinguons ici cet intérêt de l'intérêt général, c'est que celui-ci peut

être bien celui de l'Etat puissance publique, de l'Etat représentant la nation, mais qu'il n'est pas toujours celui de l'Etat personne morale, de l'Etat gardien et gérant des deniers de la collectivité, et c'est maintenant en face de cette notion qu'il faut nous placer. Il y a ce qu'on appelle les droits imprescriptibles du Trésor qui ne doivent pas être lésés, et qui ne peuvent être qu'amointris par des facilités et des délais de paiement. Prenons même la question de plus haut; les biens cédés par l'Allemagne en vertu de l'article 357 du Traité de Versailles, l'ont été au titre et comme fraction de réparations. Ainsi ils font partie de ce patrimoine sacré qu'un million et demi de nos soldats ont payé de leurs vies, tant d'autres de leurs blessures et de leurs mutilations, et qui pour cette raison doit encore moins que tout autre, être risqué, être aliéné. Par suite, l'intérêt de l'Etat est à ce que ses droits soient fermement reconnus, à ce que de sérieuses garanties de remboursement lui soient données, à ce qu'il puisse toujours exercer ses prérogatives.

Nous en avons assez dit pour montrer combien était complexe le problème à résoudre, par le seul fait des intérêts opposés, mais tous très légitimes, qu'il s'agissait de concilier. Des difficultés accessoires, cependant encore importantes, rendaient, elles aussi, plus malaisée sa solution; nous citerons entre autres la situation financière générale actuelle et la difficulté de constitution d'un aussi gros capital que celui qui était nécessaire, le mode d'apport de l'Etat à une société qui n'existait pas encore, la matérialisation du droit à une

certaine quotité des bénéfices et à un partage des biens en cas de dissolution anticipée.

§ 2. — *Les modalités de la cession.* — Avant toutes choses, il fallait déterminer très exactement la valeur des biens concédés. Ce fut l'œuvre de la commission interministérielle dont nous avons parlé plus haut. Celle-ci ne rencontra pas de difficultés bien grandes en ce qui concernait les remorqueurs, allèges de port, et les grues flottantes. Se basant sur les états présentés par l'Allemagne à la Commission des Réparations, tenant compte des frais de premier établissement et de la charge d'amortissement d'après leur âge, leurs types et leur état d'entretien, elle arriva à l'évaluation suivante :

a) 24.600 chevaux de remorqueur, à	
330 fr. le cheval:.....	8.118.000 »
b) 2.000 tonnes d'allèges de port à	
120 fr. la tonne.....	240.000 »
c) 3 grues flottantes.....	239.000 »

Mais, où se posait une question complexe, c'est en la matière des installations à terre. S'il était relativement aisé de fixer leur valeur globale à 7.235.000 fr. (1), ce chiffre ne pouvait servir de base à leur cession à la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. Il se présentait là à la fois une difficulté de fait et une difficulté d'ordre juridique. Ces installations à terre n'ont pas été toutes livrées à la France sous les mêmes conditions. Certaines, nous l'avons déjà dit, nous sont données en pleine propriété, d'autres au contraire seulement pour une durée de cinquante ou même de vingt-cinq

(1) Et ainsi nous arrivons au total de 15.762.000 francs, indiqué plus haut.

années. Il n'était donc pas possible de les céder telles quelles à la nouvelle Société. Désireuse d'unifier leurs conditions et de simplifier leurs règles de gérance, la Commission interministérielle et à sa suite le ministre des Travaux Publics, se sont arrêtés à une formule uniforme et très pratique.

Les installations à terre seront toutes louées à la C. G. N. R. pour une durée de dix-huit années. Le choix de cette durée n'est pas arbitraire; c'est celui des baux que l'administration peut passer sans autorisation spéciale, et ce faisant on a voulu réserver sa liberté d'action et ses droits. Mais ce procédé risquait de compliquer le recouvrement au profit du Trésor des sommes représentées par ces amodiations, tout au moins d'en allonger les délais. Il a, par suite, paru meilleur et plus commode d'estimer le capital, à sa valeur actuelle, des annuités de location de ces installations à terre, et de lui appliquer les mêmes modalités de remboursement que pour le matériel flottant. Il est, d'ailleurs, bien entendu, que, quelles que soient celles-ci, la Société aura à l'expiration des dix-huit années, si elle s'en montre digne par son bon fonctionnement, un droit de préférence certain au renouvellement du bail.

Les remorqueurs, grues flottantes et les allèges de port, ne pouvaient guère être cédés à la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin autrement qu'en toute propriété à titre onéreux. C'était le moyen le plus simple et en même temps celui qui garantissait le mieux un recouvrement rapide de leur valeur par le Trésor, celui qui, de plus, assurait dans les meilleures conditions possibles l'entretien et l'amortissement du matériel flot-

tant tout en en faisant l'intérêt même de la société concessionnaire. Or, la valeur globale de ces biens, d'après les chiffres par catégories que nous avons donnés tout à l'heure, s'élève à..... 8.597.000 fr.

Si nous y ajoutons le montant capitalisé des annuités de location des installations à terre, estimé, comme nous l'avons dit, c'est-à-dire..... 5.367.000 fr.

c'est à une somme totale de..... 13.964.000 fr. que nous parvenons, somme dont la nouvelle société sera redevable envers le Trésor, charge lourde sous laquelle il ne faudrait pas la laisser écrasée. Nous avons donc à voir maintenant quelles furent les mesures prises pour l'empêcher de succomber sous le poids de cette dette, pour alléger celle-ci autant qu'il était possible sans violer ou ruiner complètement les droits très sacrés du Trésor Public, sans accroître outre mesure les charges si lourdes déjà de nos contribuables de l'après-guerre.

Il fut admis, conformément à un principe déjà suivi pour les chalands, que la société ne serait redevable envers l'Etat de façon ferme et à peu près immédiate que de la moitié de sa dette. L'autre moitié sera récupérée par un prélèvement sur les super bénéfices égal à cinquante pour cent de ceux-ci, mais si ce prélèvement n'a pas produit au moment de la dissolution les sommes suffisantes pour éteindre cette portion de la dette, l'Etat aura alors un droit à la moitié de l'actif social, à concurrence du restant de sa créance, après le remboursement aux actions du capital versé et non amorti.

Ce principe général une fois posé, il s'agissait de le compléter d'abord, de le matérialiser ensuite. Il fallait,

en effet, tenir compte de ce que la nouvelle société aurait besoin d'un très gros capital, de ce que celui-ci difficile à constituer dans la situation actuelle, nécessiterait évidemment une aide pécuniaire de l'Etat. Cette dernière, d'ailleurs, n'était-elle pas désirable pour ouvrir la voie à une certaine intervention de l'Etat, pour lui assurer sans conteste le droit de regard indispensable sur une entreprise d'intérêt national? Aussi, fut-il décidé que de la portion même de la dette exigible de façon ferme, deux parts seraient faites, l'une remboursable par annuités, l'autre servant à la constitution du capital de la C. G. N. R.

§ 3. — *La structure financière de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.* — Le capital social est de quinze millions. Divers éléments que nous allons analyser ont conduit à la fixation de ce chiffre. Ce sont, en premier lieu, les frais de constitution et d'enregistrement qui sont considérables. Il ne faut pas oublier, en effet, que la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin reprend la suite de la Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin, qu'elle doit donc en toute équité lui rembourser le coût des négociations et dépenses que celle-ci avait faites pour sa constitution, acquitter la valeur de ses travaux, études et démarches. C'est ensuite la reprise de l'important actif formé par la même Société pour la gestion provisoire du matériel flottant livré par l'Allemagne, le rachat des immeubles, de leur matériel et de leur mobilier, acquis par elle pour l'installation de ses bureaux et agences. C'est, de plus, le complément nécessaire à apporter au fonds de roulement pour que celui-ci soit apte à supporter l'exploitation du ma-

tériel flottant et des installations à terre. C'est aussi le paiement des annuités dues au Trésor. C'est enfin la formation des ressources de trésorerie supplémentaires qui doivent permettre à la société de s'adjoindre les concours nouveaux qui peuvent lui être utiles, et de parer aux difficultés imprévues.

Pour toutes ces raisons, le capital social ne pouvait être inférieur au doubles des sommes dûes immédiatement à l'Etat, c'est-à-dire à quatorze millions de francs. Il ne pouvait guère être supérieur, tant par suite des difficultés de l'heure présente que par la nécessité de ne pas amoindrir dans une trop grande proportion la fraction du capital possédé par l'Etat ou d'obliger celui-ci à des immobilisations trop importantes. C'est ainsi que se justifie le chiffre de quinze millions de francs auquel finalement fut constituée la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

A. LES DROITS FINANCIERS DE L'ETAT

a) *Les actions d'apport.* — Le moyen le plus simple d'intéresser l'Etat à la bonne gestion de la société, étant donné qu'il lui faisait remise de la propriété des remorqueurs, allèges de port et grues flottantes, et des baux des installations à terre, était de lui donner des actions d'apport. Il n'eût servi à rien de lui faire verser le prix en numéraire de ces actions alors que la société aurait dû le lui restituer aussitôt au titre de paiement des biens cédés. Les actions d'apport, évitant ce double mouvement de fonds, devaient donc être choisies, mais quelle proportion du capital social devaient-elles représenter?

C'était là le danger grave auquel risquait de se heurter et même de périr la nouvelle société. Nous avons dit au début de cette étude comment la souplesse même de la Société mixte peut constituer un défaut redoutable en permettant soit une emprise trop forte de l'Etat, soit en ne donnant à celui-ci qu'une action trop faible pour être autre chose que gênante. La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin a su se préserver de ce double péril, elle avait, il est vrai, lui traçant la voie à suivre, l'exemple des nombreuses sociétés mixtes de navigation de la rive droite du Rhin; peut-être aussi l'influence heureuse des suggestions de la Société d'Etudes Législatives. Toujours est-il que la participation de l'Etat fut fixée à la somme de 4.900.000 francs, ce qui, en fait, ne représente pas tout à fait 30 p. 100 du capital, mais ce qui en droit, d'après les statuts, donne à l'Etat trente-cinq p. 100 des voix à l'Assemblée générale des actionnaires. Les actions d'apport possédées par l'Etat ont d'ailleurs ce privilège que même sans accroissement de leur montant, en cas d'augmentation du capital, elles conservent cette fraction constante de trente-cinq p. 100 des voix à l'Assemblée générale. Ainsi se trouve garantie et assurée aux meilleures conditions possible, l'influence de l'Etat dans la vie de la société, celle qui doit lui permettre de faire prévaloir une politique vraiment nationale de la navigation rhénane.

b) *Le remboursement par annuités de la fraction restante de la dette.* — La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin ne devant de façon ferme à l'Etat que la moitié de sa dette de 13.964.000 francs, c'est-à-dire la somme de 6.982.000 francs, si nous déduisons de celle-ci

le montant des 4.900.000 francs reçus par l'Etat sous la forme d'actions d'apport, il reste une somme de 2 millions 82.000 francs que la société doit rembourser à l'Etat au moyen d'annuités à courtes échéances. L'article 6, paragraphe premier, 3° des statuts, nous indique que ces 2.082.000 francs doivent être acquittés en trois versements, l'un de 700.000 francs, à la constitution de la société, le second, également de 700.000 francs, un an après, et le troisième du montant de 682.000 francs au bout de deux années. Les statuts prévoient que ces annuités pourront ne pas être payées aussitôt exigibles, mais dans ce cas chacune sera accrue d'une dation d'intérêts simples calculés d'après le taux annuel des avances de la Banque de France augmenté d'un demi pour cent. Ces intérêts seront payables en même temps que chaque fraction du capital. Par contre, la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin pourra se libérer par anticipation des sommes encore dûes, et ainsi se décharger dès qu'elle en sera capable d'un fardeau encombrant.

Il est à remarquer que cette somme de 2.082.000 fr., est imputée spécialement et pour sa totalité sur celle de 2.683.500 francs représentant le capital des annuités afférentes à la location des immeubles. Le paiement du matériel flottant est, en effet, l'objet d'une garantie particulière puisqu'il est gagé sur l'existence même de la flotte de la Compagnie Générale; il a paru juste que de même une certaine forme des remboursements à faire par la société soit affectée au paiement de la valeur de la prise à bail des immeubles et des intallations à terre.

c) *Les parts bénéficiaires.* — Il restait à régler les modalités de remboursement de la deuxième tranche de 6.982.000 francs dûes à l'Etat mais non exigible immédiatement. L'on ne pouvait guère songer afin d'assurer un recouvrement aisé et exempt de litiges qu'à le faire porter sur les bénéfices annuels d'exploitation de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. Ce procédé en lui-même n'est pas nouveau ; la participation aux bénéfices est bien connue de notre droit public, surtout avec ce but de rémunération d'avances ou d'apports, mais le dispositif adopté pour la C. G. N. R. présente cependant une grande originalité dans son mode d'application. Le principe suivi a été la matérialisation de cette participation aux bénéfices, et ce par l'emploi des parts bénéficiaires, qui, très usitées dans le droit commercial, font pour la première fois leur apparition en droit public. A leur introduction dans ce droit aucune objection ne semble cependant pouvoir être élevée, mais quelques avantages par contre peuvent en être retirés.

C'est d'abord donner une forme très commerciale, et en la matière il n'y a pas de critiques à élever contre tout ce que recouvre cette expression de commerciale, au remboursement de la créance de l'Etat, lui assurer des garanties très sérieuses en même temps qu'une grande souplesse de recouvrement. Ces garanties nous les trouvons dans la confirmation du droit à une portion des bénéfices que vient apporter l'institution même des parts, et dans la création d'une Société Civile des propriétaires des parts bénéficiaires destinée à défendre ce droit. Cette souplesse réside dans la possibilité pour

l'Etat de vendre à des tiers et ainsi de recouvrer plus vite tout ou partie des parts bénéficiaires.

C'est dans cette possibilité de vente des parts bénéficiaires, de la cession du droit à une fraction des bénéfices réalisés par la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin, qu'à notre avis réside la grande originalité de cet emploi de ces titres. Sans doute, il a toujours été loisible à l'Etat lorsque, pour une raison ou une autre, il participait aux bénéfices de quelque société, de transmettre à des tiers tout ou partie de son droit, mais que de difficultés pratiques pour agir ainsi, sous quelle forme opérer cette cession, comment la rendre aisée et la garantir de tous aléas ; nous ne connaissons pas d'exemples où l'Etat aurait usé de cette faculté. Ici, au contraire, le cas est prévu. L'article 19 in fine des statuts indique que la cession des parts se fera par simple tradition si celles-ci sont au porteur, et si elles sont nominatives, par une déclaration de transfert signée du cédant et du cessionnaire et inscrite sur un registre de la société. Cette cession des parts n'est-elle pas d'ailleurs facile et simple par l'emploi même de ces titres, et naturelle aussi puisqu'ils ne représentent qu'une garantie de remboursement d'une dette envers l'Etat et non un droit à une part dans l'administration de la société.

Dans ce dernier point résidait une certaine difficulté ; le rôle des parts bénéficiaires étant bien entendu comme nous venons de le décrire, il ne fallait pas le laisser dégénérer en une immixtion dans la gestion ; pour ce, les actions d'apports suffisent. Des précautions nombreuses ont donc dû être prises pour empêcher les parts

de perdre leur caractère et ce qui fait leur raison d'être.

Les porteurs de parts ne peuvent à ce titre assister à l'Assemblée générale des actionnaires. Ils ne peuvent critiquer l'établissement des comptes, bilans et inventaires, et notamment discuter les sommes affectées aux amortissements et provisions, à quelque chiffre que s'élèvent lesdites sommes; ils doivent pour la fixation des dividendes, des répartitions, des amortissements et des provisions, s'en rapporter aux décisions du Conseil et à celles de l'Assemblée générale des actionnaires (article 20 des statuts).

Ils n'ont aucun droit de propriété dans l'actif social... Leur droit à une fraction des bénéfices est invariable quelles que puissent être les variations du capital social (article 21).

La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin peut toujours racheter des parts de gré à gré, et même, mais d'accord avec l'Assemblée des porteurs de parts, racheter obligatoirement, les parts bénéficiaires en totalité ou en partie (article 23).

Surtout et à toute époque, sans même l'assentiment de l'Assemblée des porteurs de part, la Société pourra, en vertu d'une décision de l'Assemblée générale des actionnaires, racheter totalement les parts bénéficiaires en leur versant la partie de la dette envers l'Etat non encore remboursée au moyen des bénéfices sociaux antérieurement attribués, et majorée d'ailleurs des intérêts simples calculés au taux annuel des avances de la Banque de France augmenté de un demi pour cent (article 24).

Enfin, il nous faut signaler encore une fois la création

d'une Société Civile des porteurs de parts qui jouit d'un pouvoir très étendu, peut seule discuter avec la C. G. N. R. et consentir à celle-ci des modifications aux droits des parts bénéficiaires, qui en particulier dessaisit tout porteur de part individuellement de l'exercice de ses droits contre la société anonyme. Nous avons déjà indiqué l'existence de cette Société Civile au point de vue de la garantie très forte qu'elle donne aux droits de l'Etat, mais il est certain qu'elle a de plus pour objet d'empêcher les porteurs de parts d'outrepasser leurs droits; sous tous ces aspects, elle méritait de retenir notre attention.

Le droit exact des parts dans les bénéfices nous est précisé par l'article 50 des statuts. Chaque part reçoit un millième de la moitié des super bénéfices restant après attribution de 5 p. 100 des bénéfices à la réserve légale, d'un premier dividende de 7 p. 100 aux actions, et du dixième du surplus du Conseil d'administration; l'autre moitié du super bénéfice est distribué aux actions sans distinction de catégorie. Le même article stipule expressément que le droit de chaque part est définitivement éteint dès que celle-ci a reçu au total le millième de la dette envers l'Etat, représenté par lesdites parts, majoré d'ailleurs des intérêts que nous avons indiqués sous l'article 24; dans cette hypothèse, et dès sa réalisation, la fraction des super bénéfices répartis auparavant entre les parts sera attribuée aux actions.

B. LES DROITS DE L'OFFICE NATIONAL DE LA NAVIGATION

Nous ne ferons que signaler le remboursement que la

Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin devra opérer en faveur de l'Office National de la Navigation des frais engagés par celui-ci pour la réception des biens cédés par l'Allemagne, le montant de ces frais ne saurait d'ailleurs être évalué à une somme supérieure à 100.000 francs. Cette obligation édictée par l'article 6, paragraphe premier, 14° des statuts, nous paraît un peu vague. Aucune modalité, aucun délai de recouvrement ne sont prévus, ni même par suite de dation d'intérêts en cas de retard dans le payement de cette somme.

C. LES DROITS DE LA SOCIÉTÉ D'ETUDES POUR LA NAVIGATION DU RHIN

Nous avons déjà montré à plusieurs reprises le rôle important que la Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin avait eu dans la préparation et la constitution de la C. G. N. R. Nous avons dit aussi déjà comment pour simplifier le rôle des commissaires aux apports, ne pas alourdir sans profit les statuts, éclaircir la situation, il était nécessaire de se servir encore de son intermédiaire. L'article 2, paragraphe 2 des statuts, admet en effet, cette solution. La Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin fait apport à la nouvelle Société du bénéfice de tous les travaux, études, démarches, négociations et dépenses qu'elle a faits en vue de sa constitution ainsi que de la réalisation des accords passés par elle avec l'Etat français par l'entremise de l'Office National de la Navigation. Cet apport est fait à charge pour la C. G. N. R. de payer en espèces dans le mois de sa constitution, la somme de 260.000 francs, exempte

d'intérêts, à la Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin. Celle-ci peut, en outre, exiger dans les deux mois de cette constitution, et comme condition même de son apport, la reprise de l'actif de gérance des biens cédés, à charge de payer le passif de ladite exploitation et de rembourser les avances faites pour constituer un fonds de roulement.

Par contre, la Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin s'engage à céder à la C. G. N. R., à la première demande de cette Société, certains immeubles qu'elle possédait en Rhénanie ainsi que le matériel et le mobilier de divers bureaux et agences, mais contre paiement d'une nouvelle somme arrêtée à 220.000 francs.

D. LES ACTIONS SOUSCRITES PAR DES PARTICULIERS

Ces actions présentent un triple intérêt, intérêt financier en ce qu'elles sont le complément indispensable du système dont nous venons d'esquisser les traits les plus importants, intérêt économique en ce que leur nombre leur donne la part prépondérante de la gestion, intérêt national en ce que certaines dispositions des statuts en font partiellement une garantie supplémentaire contre une main-mise étrangère sur l'entreprise.

Les actions à souscrire en numéraire sont au nombre de 20.200, représentant un capital de 10.100.000 francs, c'est-à-dire approximativement 67,3 p. 100 du capital social. Ces actions doivent être libérées par le versement d'un quart à la souscription et le solde d'après les appels faits postérieurement par le Conseil d'Administration. Elles sont statutairement nominatives et doivent demeurer

rer telles; des actions au porteur ne pourraient être créées qu'en cas d'augmentation du capital social, mais même alors pour un maximum rigoureux d'un quart du dit capital.

Cette deuxième règle est d'importance capitale; c'est elle qui assure la possession des actions entre des mains connues, entre des mains que l'on peut exiger françaises; ses conséquences sont nombreuses et intéressantes.

C'est en premier lieu dans le cas de versement en retard de compléments de souscriptions que nous en trouvons une application. L'article 10 des statuts porte, en effet, que si cette éventualité se réalise, la Société a le droit, un mois après l'échéance, sans mise en demeure et sans formalité d'aucune sorte, de faire vendre, même sur duplicata, les titres insuffisamment libérés. Mais s'il s'agit d'actions devant rester statutairement nominatives, seuls les autres actionnaires seront admis à se porter acquéreurs; à cette fin, les propriétaires d'actions nominatives seront avisées de la vente, quinze jours avant celle-ci, par lettre recommandée. C'est seulement si aucun d'eux ne se présente pour enchérir que le Conseil d'Administration pourra appeler des tiers à la vente.

L'effet de cette règle se retrouve ensuite en cas d'augmentation du capital. La fraction des nouvelles actions devant rester nominatives ne pourra être souscrite que par des personnes agréées par le Conseil d'Administration statuant à la majorité des trois quarts des voix de ses membres présents ou représentés.

Enfin, ces actions et celles qui représentent le capital primitif ne peuvent être cédées qu'après une déclaration du cédant et une décision du Conseil d'Adminis-

tration, rendue dans le mois suivant, portant agrément du cessionnaire. Si le Conseil n'admet pas celui-ci, il devra, dans le mois suivant, à la requête du cédant, désigner un ou plusieurs autres acquéreurs. Il nous faut remarquer que les statuts n'exigent pas plus de cette double décision du Conseil d'Administration que de celle qui permet de vendre à des tiers les titres dont les versements sont en retard, qu'elles soient rendues à la majorité des trois-quarts des voix. Il y a sans doute lieu de le regretter étant donné qu'il s'agit de garantir la possession des actions entre des mains françaises et que cette majorité, comme nous allons le voir, empêche de passer outre à une opposition des représentants du gouvernement.

Section 2. — *L'Organisation Administrative.*

C'est par la participation à la gestion, nous l'avons indiqué à maintes reprises, que se caractérise de manière parfaite la Société mixte. Cette participation existe et très complète au sein de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin ; nous la rencontrons non seulement au Conseil d'Administration, mais encore au Comité de direction, à la Commission des comptes, et à l'Assemblée générale.

§ 1. — *Le Conseil d'Administration de la C. G. N. R.*

— Ce conseil est composé de 30 membres, choisis parmi les actionnaires, nommés par l'Assemblée générale. Mais, disposition essentielle, le tiers au moins de ces

administrateurs doit être pris parmi les candidats proposés par l'Office National de la Navigation, c'est-à-dire par l'Etat. 4/5 d'entre eux au moins doivent de plus être de nationalité française.

La deuxième de ces règles n'entraîne pas de discussion, mais quelle est la valeur de la première, quelle portée convient-il de lui attribuer, voici ce qu'il nous faut étudier.

L'intention profonde des auteurs de l'article 26 des statuts était sans nul doute d'assurer le droit de l'Etat à faire entendre sa voix au sein du Conseil d'Administration, mais ont-ils réalisé cette intention, ont-ils permis de la rendre opérante C'est ce qu'il ne conviendrait pas d'affirmer. Reprenons le texte, et analysons-en chacune des parties. C'est, il faut d'abord le remarquer, l'Assemblée générale des actionnaires qui nomme les administrateurs; or, cette Assemblée générale, et c'est d'ailleurs en un certain sens heureux puisqu'il s'agit de la désignation de tous les administrateurs, n'est pas l'Etat. Elle comprend bien, nous le dirons plus loin, un agent de celui-ci, mais qui ne dispose que de 35 p. 100 des voix, dont l'influence par suite n'est pas prépondérante. L'Etat ne trouve donc point en elle l'assurance formelle de voir nommer des personnes à sa dévotion. Une condition, il est vrai, limite le choix de cette Assemblée générale. « Le tiers au moins des administrateurs devra être choisi parmi les candidats proposés par l'Office National de la Navigation ». Mais ce texte est sinon vague, au moins peu précis. Sa rédaction même impose une solution qui n'est guère favorable à l'Etat : l'Assemblée générale pourra imposer à l'Office National de

la Navigation de lui présenter une liste de candidats en nombre très supérieur à celui des administrateurs à nommer. Les statuts ne contiennent aucune clause limitative à ce sujet, et les conséquences peuvent en être déplorables. Supposons, et la chose est possible, que l'Assemblée générale exige une liste démesurément étendue de candidats ; comme, d'autre part, il n'a été stipulé pour ceux-ci aucune condition de compétence, ou de lien avec l'Etat, celui-ci pourra être contraint de proposer la nomination d'administrateurs inaptes ou sur lesquels il n'aura aucun moyen de pression. Ce dernier danger est peut-être le plus grave, car, nous le verrons, hors de la nomination l'Etat n'a aucune influence sur ses représentants au Conseil d'administration, et cependant nous avons montré la nécessité pour lui de faire triompher le point de vue de l'intérêt national dans l'exploitation de la navigation rhénane.

Il y a donc là un danger réel, non peut-être au point de vue des chances de succès de la Compagnie générale pour la Navigation du Rhin, cette entreprise y gagnant une nouvelle indépendance, mais au point de vue de l'Etat dont les droits nous paraissent lésés.

Et la conception même du rôle de ces administrateurs nous choque. On en a fait des représentants, non des mandataires, et nous avons montré dans la première partie de cette étude que ce ne devait pas être là leur véritable caractère. Si son influence dans leur nomination est minime, le rôle de l'Etat au cours de leur gestion est complètement inexistant. Une fois désignés par l'Assemblée générale, ils ne dépendent plus pendant six ans que de celle-ci, peuvent à leur gré ne tenir aucun

compte des directives du gouvernement. Celui-ci ne peut les révoquer, ni arrêter l'effet de leurs actes. La question de responsabilité vient même se poser angoissante. Ils sont si peu agents de l'Etat qu'il est bien difficile de faire peser sur celui-ci la charge pécuniaire de leurs fautes. Au reste, le texte même des statuts, qui les assimile complètement aux autres administrateurs, qui exige pour chacun la possession de dix actions de cautionnement, semble bien commander pour tous la même solution, la charge individuelle de la responsabilité.

Ce sont là des questions graves, mais dont il conviendrait cependant de ne pas s'exagérer la portée. Evidemment, tout dépend de la pratique, du fonctionnement de cette organisation. Le besoin d'être en accord complet avec l'Etat sur bien des points fera, il faut l'espérer, laisser pratiquement à celui-ci la nomination de ces représentants. Au reste, le danger, si danger il y a, n'est pas imminent ; pour trois ans au moins, ces représentants ont été désignés dans les statuts mêmes et sont, ceux-là, bien dans la main du gouvernement. L'aléa n'existe qu'après.

Mais, une fois de plus, nous regretterons que n'ait pas été employée la forme sûre et commode de commissaires du gouvernement.

§ 2. — *Les Comités de direction et les Comités consultatifs ou techniques.* — Pour faciliter ou préparer la solution de certaines affaires dont les unes peuvent être tranchées rapidement, dont d'autres au contraire réclament une double étude, il est permis au Conseil d'administration de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin d'instituer tous Comités de direction,

tous Comités techniques ou consultatifs qu'il jugera utiles. Mais une triple condition est apposée à l'exercice de cette faculté, et vient garantir les droits de l'Etat qui pourraient être mis en péril.

Il faut d'abord que la création de ces Comités soit décidée par le Conseil d'administration à la majorité des trois quarts des voix des membres présents ou représentés à la séance. Cette majorité est suffisante pour que les représentants de l'Etat, s'ils sont bien unis et bien renseignés par le gouvernement, puissent à eux seuls s'opposer à la mesure proposée. Il convient de reconnaître que l'établissement des Comités de direction en particulier mérite d'être surveillé ; les pouvoirs très grands que le Conseil d'administration pourrait leur déléguer, les attributions très nombreuses qu'il pourrait leur confier, leur permettent, en effet, d'engager et même en des matières importantes, la société et par suite l'Etat qui en est membre. Aussi a-t-il paru que des précautions supplémentaires devaient être prises, les mêmes que pour la nomination des membres du Conseil d'administration. Donc encore :

Les quatre cinquièmes au moins des membres de ces Comités devront être de nationalité française.

Le tiers au moins doit être choisi parmi les administrateurs proposés par l'Office National de la Navigation.

Il nous faut adresser à cette dernière règle les mêmes critiques que ci-dessus. Elle ne prendrait de valeur que si lesdits administrateurs constituaient vraiment des agents de l'Etat.

Jusqu'ici seul un Comité de direction de six membres

a été institué, il comprend deux représentants de l'Etat, le directeur et le directeur-adjoint de l'O. N. N., ce qui donne évidemment toute sécurité dans le présent, mais que pouvoir augurer de l'avenir?

§ 3. — *Les Commissaires aux Comptes.* — L'Assemblée générale nomme, chaque année, un ou plusieurs commissaires, chargés de faire le rapport sur la situation de la société, sur le bilan et sur les comptes présentés par le Conseil d'administration, et d'exercer toutes fonctions déterminées par la loi. Ce commissaire, ou, s'il en est institué plusieurs, le tiers au moins d'entre eux, doit être choisi parmi les candidats proposés par l'Office Nationale de la Navigation. C'est encore la même règle, toujours destinée à assurer la garantie des droits de l'Etat, mais toujours aussi peu précise, aussi peu satisfaisante.

§ 4. — *L'Assemblée générale.* — Cet organe, essentiel dans la théorie de la Société anonyme, n'a pas souvent une importance pratique équivalente. Il nous faut cependant voir comment il a été conçu dans la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin, non point tant par suite de son intérêt propre que pour juger s'il ne contribuerait pas malgré tout à fortifier les droits de l'Etat.

Nous savons déjà que les actions d'apport jouissent du droit absolu de posséder 35 % des voix à l'Assemblée générale, ce malgré toute augmentation ou toute diminution du capital social. Mais comment est organisé l'usage de ces voix ? C'est ce qu'il ne faudrait pas rechercher dans les statuts... Sans doute l'article 43 de ceux-ci indique bien que tout actionnaire peut se faire

représenter à l'Assemblée générale par un mandataire, mais il faut que ce mandataire soit lui-même actionnaire et membre de la société. Le même article énonce aussi les conditions de représentation des sociétés commerciales diverses actionnaires de la C. G. N. R., sociétés en nom collectif, sociétés anonymes, sociétés en commandite ; aucune de ces dispositions ne peut s'appliquer à l'Etat. Au fond, ce n'est peut-être point un mal, et ce silence des statuts permet l'application de règles meilleures que celles qui pourraient être formellement posées. Il faut que l'Etat soit représenté, mais, puisque ce point est hors de discussion, il ~~aura~~ le libre choix de son agent à l'Assemblée générale. Il pourra faire de celui-ci un mandataire au sens vrai du mot, lui imposer les directives qu'il lui conviendra, le révoquer *ad nutum*. Il possédera ainsi, et c'est fort utile, la pleine puissance sur lui, mais à quoi lui servira cette puissance, quel va être le rôle de ce mandataire, c'est ce qu'il nous faut déterminer.

Le rôle de l'Assemblée générale est double et d'importance très différente suivant qu'il s'agit d'Assemblées annuelles ou d'Assemblées extraordinaire. Des premières, il y a peu de choses à dire ; ce sont elles qui examinent et approuvent les comptes, fixent les dividendes, nomment et révoquent les administrateurs et les commissaires. Ce sont évidemment là de grosses attributions, surtout la dernière, mais qui ne sauraient retenir notre attention, car le représentant de l'Etat ne disposant que de ses 35 % des voix, et la majorité absolue étant seule nécessaire, il n'exerce aucune influence spéciale sur les décisions à prendre.

Son action est bien plus considérable dans les Assemblées générales extraordinaires. Les résolutions de celles-ci pour être valables doivent, en effet, réunir les deux tiers au moins des voix des actionnaires présents ou représentés (article 46, 5° des statuts). Il est donc possible au mandataire de l'Etat de s'opposer seul à n'importe quelle décision, mais l'importance de ces décisions justifie cette influence prépondérante. L'Assemblée générale extraordinaire peut, en effet, dans le cadre des lois sur les sociétés et sans toutefois changer complètement l'objet social ni l'altérer dans son essence, apporter aux statuts toutes les modifications qu'elle juge utiles. Entre autres, elle peut valablement décider :

L'extension à titre permanent des pouvoirs du Conseil d'administration.

Les modifications relatives à la composition des Assemblées générales et à la supputation des voix.

L'augmentation du capital social.

La prorogation ou la dissolution anticipée de la Société.

La transformation des actions nominatives en actions au porteur.

La création ou le rachat de parts bénéficiaires ; l'amortissement des actions.

Ce sont là des pouvoirs considérables, qui permettent en fait de transformer en toutes ses parties l'organisation de la Compagnie générale pour la Navigation du Rhin. Ses buts mêmes ne sont pas à l'abri de modifications ; la limitation apportée à la possibilité de changement de l'objet social n'étant en elle qu'assez vague et guère impérative. Il était donc bon et même absolument

nécessaire que le représentant de l'Etat aux Assemblées générales extraordinaires fut doté de la puissance de s'opposer à lui seul à toute décision. Il convient d'ailleurs de signaler que lesdites Assemblées ne peuvent être réunies que sur convocation du Conseil d'Administration et sur fixation de l'ordre du jour par celui-ci, ce qui évidemment met déjà un obstacle aux votes par surprise et aux tentatives étrangères d'obtenir une modification des statuts.

CHAPITRE IV

Le fonctionnement pratique de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

En parcourant les textes qui règlent la vie de la Compagnie Générale, nous avons eu à plusieurs reprises l'impression, et nous l'avons déjà exprimée plus haut, qu'en bien des points ces textes ne vaudraient que par ce qu'en serait leur application pratique, mais qu'en eux-mêmes, ils n'étaient point des causes certaines de bon ou de mauvais fonctionnement. Nous avons donc à examiner celui-ci pour voir de quelle manière les faits ont complété ou modifié les statuts.

Notre attention sera en premier lieu attirée sur la manière dont a été souscrit le capital de la société. Déduction faite des 4.900.000 fr. représentés par les actions d'apport, il restait à fournir en numéraire la somme de 10.100.000 fr. Or les fondateurs de la C. G. N. R. désiraient que cet argent fût apporté par parts égales par deux ordres de groupements ; d'un côté des Sociétés de navigation rhénane, cessionnaire des chalands livrés par l'Allemagne, d'autre part,, par les collectivités et établissements publics intéressés. La Ville, la Chambre de Commerce, et le Port de Strasbourg, devant être évidemment au premier rang de ces collectivités, les grands réseaux de chemins de fer de-

vant fournir aussi des concours intéressants. De ce côté, il fut éprouvé des mécomptes, la plupart des réseaux ne consentant aux sacrifices qui leur étaient demandés et desquels ils n'avaient pas à attendre de contre-partie immédiate, que moyennant l'inscription à leurs comptes d'établissement respectifs des sommes apportées à la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. Le ministre des Finances s'opposa avec raison à une manière de procéder qui aurait eu pour conséquence de mettre à la charge de l'Etat et sous une fausse dénomination une portion nouvelle du capital de la C. G. N. R. Il n'admit donc que la souscription avec inscription sur le compte d'exploitation, mais seules alors les Compagnies d'Alsace-Lorraine et de l'Est se soumirent à ce poids financier. Chacune d'elles a souscrit une somme de 500.000 fr., et a, par suite, droit à un représentant au Conseil d'administration.

Les Sociétés de navigation rhénane, Société Française de Navigation Rhénane, Société Alsacienne de Navigation Rhénane, Comptoir Rhénan, participèrent à la constitution du tiers du capital social, chacune proportionnellement au tonnage de chalands qu'elle avait reçu en application de l'article 357 du Traité de Versailles, et qui est estimé représenter son intérêt dans le bon exercice de la navigation sur le Rhin. Dix postes d'administrateurs leur ont été accordés.

Les collectivités strasbourgeoises de leur côté fournirent l'effort nécessaire pour compléter le capital social. Elles eurent droit par suite à posséder six représentants au Conseil d'Administration.

Donc de particuliers nous n'en trouvons pas parmi

les actionnaires. La Compagnie Générale nous apparaît comme une vaste Société de Sociétés et cela constitue un caractère que les statuts ne nous révélaient point et qui cependant mérite d'être pris en considération. Il nous faudra aussi examiner quelle est la valeur de la formule suivie, la répartition du capital social et des pouvoirs d'administration en trois tranches : Etat, Compagnies françaises de Navigation sur le Rhin, usagers de la voie du Rhin.

§ 1. — *La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin, Société de Sociétés.* — C'est une forme assez courante d'exploitation industrielle que la Société de Sociétés, mais il faut reconnaître qu'elle est rarement usitée dans les entreprises du genre de la Compagnie Générale. La Société de Sociétés est, en effet, le plus souvent un cartel ou un trust, chaque Société actionnaire n'étant que la filiale de l'entreprise à laquelle elle participe. Le caractère certain de la Société des Sociétés du type ordinaire est donc d'être une Société mère, poursuivant le même but que les Sociétés qui l'ont formée, ayant en tout les mêmes intérêts : ce n'est pas cependant ce qui résulte de la constitution de la Compagnie Générale. Nous aurons à revenir ci-dessous sur les dangers que peut présenter cette constitution même, mais ce qu'il importe ici de remarquer c'est que si les collectivités strasbourgeoises, les chemins de fer d'Alsace-Lorraine et de l'Est, certains groupements industriels du Nord, les Sociétés de navigation, peuvent avoir un intérêt dans la bonne organisation de la navigation sur le Rhin, d'une part, cet intérêt n'est pas le seul qui les meut, d'autre part, cet intérêt n'est pas de même force pour tous. Il

faut prévoir que pour certains des groupements que nous venons d'énumérer, cet intérêt comparé avec celui de recueillir des bénéfices immédiats sera balancé et même dépassé peut-être par le désir du gain.

Cependant, pour assigner sa véritable portée à cette observation, il est nécessaire de rechercher quel est l'intérêt dominant de chacune des Sociétés et de chacune des personnes morales de droit public dont la réunion forme la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin et peser la force de cet intérêt par rapport à celui des autres administrateurs.

Nous avons déjà décrit quels étaient en cette matière les intérêts nombreux et divers qui rendaient nécessaire l'intervention de l'Etat. D'abord et avant tout, bonne organisation de la navigation rhénane pour la satisfaction des besoins économiques du pays, et spécialement de ceux de la région de l'Est. Presque aussi impérieux est pour lui la sauvegarde des droits du Trésor et le désir d'alléger au moins partiellement les charges écrasantes de nos budgets publics. Pour la première raison, l'Etat aura tendance à abaisser aux prix les plus bas possibles les tarifs de location des remorqueurs, ainsi que ceux des engins flottants et des installations à terre des ports. Pour la deuxième raison, au contraire, il sera désireux de participer à la distribution de superbénéfices, donc de produire ceux-ci, même par l'augmentation, des tarifs. Ainsi pour lui, il ne semble devoir se laisser entraîner ni à des prodigalités excessives ni à une spéculation également néfaste. Mais pratiquement son unique intervention se produisit à la clôture de l'exercice de 1924 pour repousser le projet de réparti-

tion entre les actionnaires des bénéfices réalisés pendant les mois de mai à décembre 1924 et pour demander leur report à l'exercice 1925. Il paraît donc, et cela d'ailleurs est conforme à la hiérarchie que nous avons essayé d'établir entre ses divers intérêts, que malgré tout le désir de réaliser des gains pécuniaires ne passe pour lui qu'au second plan. Cela d'ailleurs peut être considéré comme encore beaucoup plus normal si nous remarquons qu'il ne possède parmi ses représentants au Conseil d'administration que trois agents financiers, donc une minorité et une minorité peut-être trop faible pour être capable de faire prévaloir l'intérêt de nos finances publiques.

Et ici une question se pose. Quelles seront dans l'avenir les tendances auxquelles obéiront les administrateurs pour le compte de l'Etat ? Nous savons que ceux qui sont actuellement en fonctions tiennent leur poste des statuts et ont été effectivement nommés par le gouvernement, mais nous savons aussi que dans cinq ans au plus, ils ne seront plus unis à celui-ci que par un lien extrêmement lâche, qu'ils ne tiendront même plus directement leur nomination de sa volonté, et qu'ils en seront totalement indépendants en tous les cas une fois nommés. Il y a lieu aussi de se souvenir que leur responsabilité civile reste entière puisqu'elle ne saurait leur être enlevée que par une loi, et qu'aucune loi n'est intervenue dans la constitution de la Compagnie Générale. Ils auront donc pour eux l'indépendance, contre eux la responsabilité : leur attitude future est par suite, facile à prévoir. Ils deviendront avant toute chose de véritables administrateurs de la Société ; son

bénéfice constituera leur profit, son intérêt se confondra avec le leur ; ils se préoccuperont par-dessus tout d'une bonne gestion et d'une gestion fructueuse. Evolution peut-être curieuse, mais qui nous semble cependant non seulement certaine mais nécessaire, ils compteront parmi les meilleurs administrateurs de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

Les Compagnies de navigation rhénane, en effet, ne seront pas de même uniquement animées par l'intérêt propre de la Société dont elles sont actionnaires. La plupart d'entre elles sont propriétaires de chalands et ont à ce titre un intérêt primordial à obtenir des tarifs de remorquage peu élevés afin de pouvoir assurer les transports par la voie fluviale dans des conditions avantageuses. Elles se préoccuperont donc moins de réaliser des bénéfices comme actionnaires de la C. G. N. R. que comme Sociétés autonomes. Néanmoins, même dans ce sens, il n'est pas à craindre qu'elles dépassent les bornes à observer pour que l'exploitation ne devienne pas déficitaire, car dépendantes étroitement de la Compagnie Générale, ayant autant besoin de ses installations à terre dans les ports allemands et hollandais que de ses remorqueurs, elles ne pourront sans risque trop considérable pour elles-mêmes demander l'octroi à leur profit de mesures susceptibles de ruiner la C. G. N. R. Il faut aussi noter que l'une de ces Compagnies de navigation, la Société Française de Remorquage sur le Rhin, a, au contraire des précédentes, un intérêt prépondérant à ce que la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin pratique des prix élevés afin de ne pas être obligée elle-même d'appliquer par suite de la concurrence des tarifs

trop peu rémunérateurs ; c'est d'ailleurs, remarquons-le en passant, de toutes les Sociétés membres de la C. G. N. R., celle qui présente le plus d'intérêts communs avec elle, celle pour qui se conçoit le mieux qu'ait été employée la formule de la Société des Sociétés.

Quant au groupe des usagers de la voie du Rhin, composé malgré son titre uniforme d'éléments très divers, il ne correspond pas, nous allons le montrer, à une tendance unique. Pour deux de ses membres, les représentants au Conseil d'Administration des Chemins de Fer d'Alsace-Lorraine et de l'Est, l'intérêt dominant est à ce que les tarifs de location des remorqueurs soient suffisamment élevés, ceci non seulement de manière à ce que se produisent en fin de chaque année des bénéfices intéressants, mais aussi pour que soit atténuée la concurrence que les transports par voie fluviale font de par leur existence même aux transports par voie ferrée. Au contraire, les représentants de la Chambre de Commerce, de la Ville, et du Port autonome de Strasbourg, agents de collectivités riches et partant peu touchées par l'appât de gros bénéfices directs, soutiendront évidemment le point de vue des Compagnies de Navigation rhénane. Quant aux deux administrateurs délégués respectivement par l'Office des Houillères sinistrées du Nord et du Pas-de-Calais et par la direction des Mines de potasse anciennement sous séquestre, il est probable qu'ils se sentiront partagés entre ces deux solutions, participer aux dividendes, faciliter par des transports peu onéreux les débouchés de leurs entreprises.

Maintenant, résumons-nous. D'après les données que nous possédons, il est certain que la majorité au Con-

seil d'Administration de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin appartient actuellement aux partisans de l'exploitation à faible rendement financier, à profit beaucoup plus général que particulier. Sans doute, les représentants de la tendance inverse sont encore nombreux et leur influence peut être grande, mais nous croyons volontiers à l'inutilité de leurs efforts pour obtenir des tarifs franchement rémunérateurs si une considération que nous avons d'ailleurs déjà soulignée ne devait finalement, à notre avis, concilier les deux partis.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les nouvelles Sociétés de Navigation rhénane vont se trouver soumises à une concurrence extrêmement dure de la part des Compagnies hollandaises et surtout des Compagnies allemandes, qui, avant 1919, régnaient en maîtresses incontestées sur le grand fleuve de l'Est. Evidemment, la situation se présente aussi favorable que possible pour la Compagnie Générale ; elle possède entre autres d'importantes installations à terre dans les ports allemands eux-mêmes, ce que n'avaient jamais pu obtenir les petites Sociétés alsaciennes qui l'ont précédée ; elle a des remorqueurs à aubes qui permettent de remonter le fleuve aux plus basses eaux ; elle jouit de puissants moyens financiers qui lui assurent une grande solidité. Les puissants cartels de la rive droite du Rhin n'essayeront cependant pas moins de l'abattre. Il faudra donc pour résister à leurs entreprises une union et une coordination des efforts absolument parfaites. C'est dans la lutte contre les Sociétés étrangères, lutte économique mais quand même lutte nationale, que réside le

véritable intérêt commun à tous les groupes qui forment la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. C'est lui, nous l'espérons fermement, qui lui permettra de surmonter les difficultés à venir, et de porter le pavillon français toujours plus haut au pays même de la Lorelei.

§ 2. — *La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin est-elle empreinte de fédéralisme économique ?* —

Si nous revenons encore sur cette question, c'est que certains ouvrages récents ont considéré le système tripartite comme l'aboutissement normal de la théorie de l'Etat-actionnaire et qu'il est intéressant de rechercher si les faits ont confirmé cette appréciation puisque la C. G. N. R. est une des toutes dernières applications de la théorie.

Or s'il est indéniable que la Société que nous étudions est basée sur la participation à une même œuvre de trois groupes : Etat, Compagnies de Navigation rhénane, usagers de la voie du Rhin, si donc il est certain que ses auteurs ont eu en vue de fédérer les intérêts assez divers en présence, retrouvons-nous en elle les défauts que nous avons décrits comme inhérents à la doctrine tripartite pure, pouvons-nous même dire que c'est de celle-ci qu'elle tient ses principes d'existence ? Et alors, il faut remarquer que si nous trouvons bien réunis l'Etat et les usagers, le troisième groupe, par contre, ne peut que difficilement être envisagé comme correspondant à celui des producteurs, les Sociétés de Navigation rhénane constituant bien plus des clientes qu'une partie intégrante de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. Même, sous le titre « usagers », on a fait

rentrent des personnes morales comme les Chemins de Fer de l'Est, qui, évidemment, sont intéressées à la réussite de l'entreprise, mais qui n'en sont néanmoins que très médiocrement de façon directe asservies à son exploitation.

Quant à la manière dont sont choisis les administrateurs des deux groupes, usagers et Compagnies de navigation, elle ne suscite pas de critiques tout au moins en ce qui concerne les Sociétés privées qui se font représenter soit par leurs directeurs, soit par des membres de leur propre Conseil d'Administration. Le Port autonome et la Chambre de Commerce de Strasbourg ont également des délégués qui possèdent l'esprit de l'entrepreneur, qui sont des hommes d'affaires. Seuls la représentation de la Ville de Strasbourg peut prêter à contestation ; la capacité des conseillers municipaux qu'elle choisit comme administrateurs ne semble pas parfaitement assurée, mais on peut remarquer qu'ils ne constituent qu'une faible minorité du Conseil et même qu'ils ont pu prendre peut-être déjà une certaine compétence industrielle dans les autres Sociétés d'économie mixte où la municipalité possède un nombre assez important de sièges d'administrateurs. Il faut bien reconnaître cependant que la participation de la Ville de Strasbourg est au fond anormale et qu'elle ne s'explique que par les nécessités financières et par l'impossibilité de compléter le capital nécessaire à la gestion sans recourir à son aide.

Cette unique objection mise à part, nous devons conclure à ceci que la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin ne présente pas les vices ordinaires du

système fédéraliste. Mais c'est que celui-ci n'est pas appliqué dans toute sa pureté, c'est surtout qu'il est en ce cas exempt de tout syndicalisme, c'est qu'enfin les intérêts de chaque groupe ne sont pas absolument opposés les uns aux autres, et qu'au-dessus d'eux, s'imposant à tous existe un intérêt économique. C'est parce que la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin est bien plus une Société de Sociétés mue par un seul et même intérêt qu'une combinaison tripartite à intérêts multiples et contraires chargés de se freiner mutuellement, qu'elle possède de véritables et profondes chances de succès.

§ 3. — *Les résultats au 31 mars 1926 de l'exploitation de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.* — L'exercice 1924 n'a été qu'un demi-exercice, n'ayant duré que six mois, et même envisagé ainsi il ne prête guère à des conclusions intéressantes, car il s'est effectué dans une période de troubles politiques et économiques qui faussaient le jeu normal de l'entreprise, et a de plus coïncidé avec l'époque de mise en marche, avec les débuts de la nouvelle Société. Nous noterons cependant qu'il s'est soldé déjà par un bénéfice net de 308.959 fr. 20, qui fut d'ailleurs reporté à l'exercice suivant sur la demande des représentants de l'Etat au sein du Conseil d'Administration et malgré l'opposition plutôt inattendue des délégués des Sociétés de Navigation rhénane. Celles-ci, en effet qui ont immobilisé dans la Compagnie Générale une fraction importante de leurs capitaux sont assez désireuses, quoique en but aussi à des tendances contraires, de voir rémunérer cet argent, et leur insistance se comprend si, d'autre part, les tarifs

en vigueur leur donnent satisfaction. Mais ce qu'il convient de remarquer surtout, c'est que déjà les représentants de l'Etat se sont montrés les plus fermes soutiens de l'intérêt bien entendu de la Société.

L'exercice 1925, par contre, a donné des résultats si nettement favorables qu'un partage des bénéfices, qui s'élevaient à 921.229 fr. 62, a été jugé possible par l'unanimité des membres du Conseil d'Administration, et qu'après le versement obligatoire de 5 % à la réserve légale et malgré un report à nouveau global de 295.429 fr. 41, un intérêt de 7 % sera distribué aux actionnaires.

Ces résultats sont d'autant plus remarquables et prouvent d'autant mieux la vitalité de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin, que l'année 1925 apporta dans l'ensemble de grosses déceptions aux armements rhénans. Sans doute, elle a constitué au contraire de 1923 et de 1924 une ère de paix politique et économique, mais, par contre, elle a influé défavorablement sur les conditions générales de vie des principaux clients de la navigation rhénane et celle-ci en a souffert de manière très sensible.

La stabilisation du mark et le ralentissement des achats du commerce et de l'industrie dans les Empires Centraux tributaires du Rhin, qui en fut la conséquence, ont eu une répercussion directe sur les transports, tant des minerais et des produits métallurgiques que des charbons. Ces derniers de plus utilisent de moins en moins la voie rhénane par suite de l'aménagement des forces hydrauliques dans l'Allemagne du Sud qui a fait diminuer considérablement leur emploi dans cette partie

du territoire. D'autre part, les chemins de fer du Reich ont établi des tarifs qui leur ont permis de concurrencer favorablement les transports fluviaux. Enfin, les tarifs des chemins de fer français, par suite de la situation des changes, ressortent en monnaie-or à un taux qui donne avantage à quelques produits de transiter par certains ports du littoral français.

Il faut tenir compte aussi de la situation des eaux qui fut, en général, médiocre, une période de basses eaux ininterrompues ayant marqué les trois premiers mois de l'année, et la moyenne des coefficients d'utilisation des chalands de l'ensemble de la flotte rhénane n'ayant pas dépassé 40 % pendant ce premier trimestre, remontant bien à 82 % au mois de mai, mais recommençant aussitôt à baisser pour tomber à 50 % en novembre et à 49 % en décembre.

Au total, chiffres éloquentes, le trafic global rhénan n'a atteint en 1925 que 75 à 80 % de celui de 1913, et n'a dépassé que de 15 % celui de 1924 qui peut être considéré comme particulièrement défectueux.

Cependant, les armements français ont relativement moins souffert que les entreprises étrangères. Ils ont bénéficié de transports assez réguliers de charbons vers Strasbourg. La mise au point de leur exploitation leur a, par ailleurs, permis de travailler à un prix de revient relativement réduit.

La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin, plus particulièrement, a été touchée au début de l'année par les faibles tonnages remorqués au départ de la Rhur et par la pénurie des transports de charbon, n'ayant été

chargée cette année du remorquage que de 60 % de la houille livrée au titre des réparations au lieu de la totalité comme en 1924, mais les sept derniers mois de l'exercice, au contraire, ont donné des résultats satisfaisants. Presque toujours sa flotte a été à même d'enlever le tonnage présenté quelles qu'aient été les variations de celui-ci d'une semaine à l'autre.

Ses remorqueurs actuellement sont en excellent état, ce qui permet de prévoir une réduction sensible dans les exercices à venir du compte des frais de réparation et d'entretien.

Les entrepôts et installations diverses que la Compagnie Générale possède dans les ports étrangers ont été plus sérieusement atteints par la situation générale du trafic rhénan, tant par suite de la pénurie des marchandises à manutentionner que des cours très bas pratiqués pour ces manutentions : Une amélioration notable de leur outillage peut faire cependant espérer qu'ils donneront un meilleur rendement dans les années à venir.

Il faut toutefois remarquer que malgré les contrats commerciaux et les prises de chalands sur marché libre, par suite surtout de la diminution des transports de charbon, le tonnage remorqué en 1925 a été légèrement inférieur à celui de 1924. C'est là que se décèle l'un des plus gros aléas des années qui vont s'écouler.

Néanmoins, la situation financière actuelle est bonne. Entre l'actif disponible (Caisses et Banques, Débiteurs divers) et les comptes créditeurs existe une marge de près de 5 millions de francs, ce qui montre la trésorerie en excellente posture. De plus, les annuités statutaires

montant à 2.082.000 fr. ont été payées, et c'est une portion importante de la dette envers l'Etat qui a ainsi été annulée. Seules les parts bénéficiaires demeurent pour leur intégralité au bilan, et il serait probablement téméraire d'escompter leur disparition prochaine.

BILAN AU 31

Actionnaires	4.873.250 »	4.873.250
Actif à amortir.....		17.686.894
Immeubles d'exploitation.....	100.000 »	
Immeubles en construction.....	330.059 20	
Matériel flottant (remorqueurs, allèges, grues flottantes).....	10.849.626 94	
Entrepôts et magasins.....	5.374.535 02	
Mobilier, installations et matériel roulant	468.020 35	
Frais de constitution.....	564.652 80	
Actif disponible		11.345.173 2
Caisses et banques.....	7.126.195 39	.
Débiteurs divers	4.218.977 88	
Actif réalisable.....		1.088.497 9
Approvisionnements	918.247 96	
Participations	170.250 »	
Compte d'ordre (liquidation S.E.N.R.).	52.497 83	52.497 8
	35.046.313 37	35.046.313 3

COMPTE DE PR

Frais généraux et réparations du matériel.....	4.437.008 4
Amortissements	915.681 8
Solde formant le bénéfice net.....	308.959 2
	5.661.649 5

MBRE 1924

Capital	15.000.000 »
Parts statutaires (art. 19 des Statuts)	6.982.000 »
Amortissements	3.132.279 27
Comptes créditeurs	3.294.410 52
Passif exigible à court terme :	
Fournisseurs et créiteurs divers	1.246.664 38
Passif exigible à long terme :	
Annuités statutaires (art. 6 des Statuts)	2.082.000 »
Créiteur du compte de Profits et Pertes	308.959 20
	35.046.313 37

ET PERTES

Résultats d'exploitation des remorqueurs	5.054.540 68
Résultats d'exploitation des entrepôts, allèges et grues flottantes	259.497 39
Intérêts et agios	229.994 85
Report S. E. N. R.	117.616 58
	5.661.649 50

BILAN AU 31

Actionnaires	2.525.000
Frais de constitution.....	601.989 77
Immeubles	788.097 88
Matériel flottant	11.445.963 62
Entrepôts et matériel de manutention.....	5.456.021 11
Matériel atelier	294.547 38
Mobilier, installation et matériel roulant.....	435.473 71
Caisses et Banques	4.821.754 81
Débiteurs divers	6.860.700 41
Approvisionnements	997.846 81
Portefeuilles et participations.....	1.406.720 11
Avances et cautionnements.....	73.643 11
	35.707.753 81

COMPTE DE PRO

Frais généraux et réparations du matériel.....	6.101.587 21
Amortissements et révalorisation d'inventaires.....	949.750 11
Solde disponible	921.229 61
	9.972.566 91

EMBRE 1925

ital	15.000.000 »
ts statutaires (art. 19 des Statuts)	6.982.000 »
erve légale	15.447 96
ortissements	5.709.887 44
rnisseurs et crédateurs divers	6.785.682 57
fits et Pertes 1924	293.511 24
ultats de l'exercice 1925	921.229 62
	35.707.753 83

S ET PERTES

ultats d'exploitation des remorqueurs, allèges et rues flottantes	8.752.843 31
ultats des installations de manutention	766.494 10
érêts et agios	453.229 66
	9.972.566 97

CHAPITRE V

Les possibilités de développement de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.

Nous sommes en possession, au terme de cette étude, de connaissances suffisantes pour pouvoir envisager l'avenir de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. Il nous reste cependant encore une question à trancher avant de nous livrer à un calcul de probabilités et de pouvoir spéculer sur le futur, celle de la légalité de la constitution de la Compagnie Générale et de la nécessité possible d'une loi de régularisation ; mais il faut observer que, quelle que soit la conclusion à laquelle nous aboutirons, on ne saurait parler de nullité des opérations effectuées jusqu'à ce jour par la Société, ni même de dissolution de celle-ci.

Si, en effet, comme nous allons le montrer, le concours d'une loi peut paraître indispensable pour engager l'Etat, et s'il est vrai qu'aucune loi n'est intervenue en notre matière, plusieurs décrets, par contre, ont été publiés et suffisent pour constituer une base sérieuse à la C. G. N. R., assez solide même pour qu'il ne puisse être parlé que de régularisation et non d'annulation.

*Section I. — La question de la légalité des opérations
de constitution de la Compagnie Générale
pour la Navigation du Rhin.*

Nous n'avons jusqu'ici cité que le décret du 25 mars 1924 qui a chargé l'Office National de la Navigation d'opérer à titre définitif la cession et la répartition des biens, droits et intérêts cédés par l'Allemagne à la France en exécution du Traité de Versailles (article 357, et paragraphe 6 de l'annexe III, section 1, de la partie VIII), mais il avait été précédé d'un règlement du Chef de l'Etat qui avait confié au susdit Office la gestion provisoire de ces biens, ainsi que d'un arrêté, signé conjointement par le ministre des Affaires étrangères et par le ministre des Travaux publics, qui avait précisé le champ d'application de cette disposition ; ce règlement est du 24 décembre 1920 (1) et l'arrêté interministériel du 18 février 1921 (2).

L'Office National de la Navigation a donc pu se croire parfaitement apte à engager l'Etat, étant donné surtout les termes formels du décret du 25 mars 1924 dont l'article 2 l'autorise, sous réserve de l'approbation du ministre des Travaux publics, à signer au nom et pour le compte de l'Etat français les conventions et contrats qu'il devait conclure avec les Sociétés françaises de Navigation rhénane, mais c'est justement la légalité de ce décret de 1924 qui peut être fortement discutée, en observant entre autres que le régime juridique de l'O.N.N. a été profondément modifié par le règlement d'administration publique du 22 décembre 1920 (3) portant réor-

(1) *Journal Officiel* du 24 décembre 1920.

(2) *Journal Officiel* du 19 février 1921.

(3) *Journal Officiel* du 28 décembre 1920.

ganisation de l'Office.

Si, en effet, nous nous trouvions encore sous l'empire du décret en Conseil d'Etat du 23 septembre 1912 (1), rendu en exécution de l'article 67 de la loi de finances du 27 février 1912, qui a créé l'Office National de la Navigation, nous pourrions arguer de ses articles 5, § 5, et 6, § 7, qui permettent au Conseil d'Administration de l'Office de délibérer sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange de valeurs mobilières, la délibération n'étant toutefois exécutoire qu'après approbation du ministre des Travaux publics, si le prix de ces valeurs est supérieur à 5.000 fr. La souscription par l'Office National de la Navigation au nom et pour le compte de l'Etat français d'actions de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin serait parfaitement licite, un texte formel prévoyant le cas. Mais actuellement nous sommes régis par le règlement d'administration publique du 22 décembre 1920, qui a abrogé celui de 1912, et en particulier n'a remplacé les articles 5 et 6 de ce décret que par un unique, très bref, et très simple article 5 ainsi conçu :

« Le Conseil d'Administration règle les affaires de l'Office... Ses délibérations sont exécutoires si dans le délai de vingt jours, à dater de leur réception, elles n'ont pas été annulées par un arrêté du ministre des Travaux publics pour excès de pouvoir ou violation des dispositions législatives ou réglementaires... »

Or il est certain qu'il n'est plus le moins du monde question maintenant d'acquisition de valeurs mobilières : devons-nous donc conclure que celle-ci n'est plus

(1) *Journal Officiel* du 28 septembre 1912.

autorisée depuis la publication du décret en Conseil d'Etat de décembre 1920 ?

En se plaçant au point de vue des textes, il peut sembler tout à fait expressif qu'une branche d'activité de l'Office National de la Navigation ait été passée sous silence dans la deuxième rédaction, et que ce soit la manifestation d'une intention bien arrêtée des pouvoirs publics de supprimer cette faculté de l'O. N. N. Mais cependant cette intention ne peut pas être aussi nettement déterminée. Il faut, en effet, considérer non seulement la lettre mais aussi l'esprit du règlement d'administration publique de 1920, nous souvenir que la première peut tuer si elle n'est vivifiée par le second. Et alors nous pouvons être tenté pour retrouver celui-ci de nous appuyer sur deux arguments. Nous lisons d'abord attentivement l'article 5, et nous prêterons attention à son deuxième alinéa qui remplace l'autorisation préalable autrefois nécessaire pour qu'une délibération devienne exécutoire par une simple annulabilité dans un délai de vingt jours. Cette disposition paraît bien signifier que le décret de 1920 a pour but non de diminuer mais au contraire d'accroître la capacité de l'Office National de la Navigation, et l'article 5 tout entier peut être envisagé comme permettant au Conseil d'Administration d'exercer toutes les attributions utiles à la vie de l'Office sans être retenu par une énumération limitative. Et de même dans les attendus de l'arrêté interministériel du 18 février 1921 et du décret du 25 mars 1924, où sont « vus » ensemble le décret du 20 décembre 1920 étendant la capacité de l'O. N. N. aux affaires rhénanes et le règlement d'administration publique

du 22, semble être la preuve que ce dernier décret a voulu non pas restreindre, mais au contraire accroître, autant qu'il était nécessaire, les pouvoirs de gestion de l'Office National de la Navigation. L'esprit du décret peut donc être considéré comme absolument contraire à l'interprétation que l'on veut donner de son texte, et l'on peut admettre en s'inspirant de cet esprit que l'Office National de la Navigation possède une capacité suffisante pour participer à la constitution d'une Société privée. Mais encore devons-nous nous demander si l'article 67 de la loi de finances du 27 février 1912 permettait au règlement d'administration publique qui devait le compléter, d'accorder à l'O. N. N. de si grands pouvoirs (1). Car ce sont des pouvoirs exorbitants du droit commun que ceux en vertu desquels un organisme autonome engage l'Etat et les finances publiques ; il est donc nécessaire qu'ils soient établis par un texte législatif formel, et ce texte formel nous ne le trouvons pas dans la loi de 1912.

Cependant, la situation juridique de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin est pratiquement inattaquable. L'Etat ne s'est pas engagé directement envers elle, ni même l'Office National de la Navigation ; nul ne peut donc arguer de leur incapacité pour demander la nullité des opérations de constitution de la C. G. N. R. C'est, en effet, la Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin, Société privée, donc parfaitement compétente, qui seule a traité avec la Compagnie générale, lui faisant apport des conventions passées avec l'Office National de la Navigation, mais n'obligeant celui-ci, et par contre-coup l'Etat, que de manière indi-

(1) Art. 67, l. de finances du 27 février 1912. L'Office National de la Navigation a pour objet : ; 2° de rechercher tous les moyens propres à développer la navigation, de provoquer et au besoin de prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables.

recte et sans que le contrat puisse être considéré comme irrégulier.

Nous croyons néanmoins à l'utilité d'une loi de régularisation, d'autant plus même que l'argumentation que nous venons de développer, et qui est celle des dirigeants actuels de la C. G. N. R. pour être extrêmement subtile n'en est pas absolument parfaite. Si, en effet, on déclare nulles les conventions passées entre l'Office National de la Navigation et la Société d'Etudes pour la Navigation du Rhin, l'apport fait par celle-ci sera valable mais sans contenu, et l'article 6 des statuts de la Compagnie Générale, article jusqu'ici primordial, perdra toute importance. Il est préférable, et cela même dans l'intérêt de l'Etat, puisque la solution suivie est peut-être la meilleure que l'on puisse trouver pour développer la navigation rhénane en satisfaisant aux besoins généraux du pays, d'abriter la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin contre l'éventualité d'une annulation des contrats qui lient l'Office National de la Navigation.

Sans doute, on pourrait objecter que la régularisation que nous demandons s'est déjà produite, qu'elle a consisté dans l'exécution volontaire par l'Etat des obligations que l'O. N. N. avait assumés, livraison des chalands, des remorqueurs, des grues et allèges de port, d'attirail des installations à terre, ou même participation à la gestion de la C. G. N. R. , et que si un texte législatif est absolument nécessaire on le trouve dans la loi de finances du 13 juillet 1925. Cette loi, qui porte fixation du budget général de l'exercice 1925, contient, en effet, par deux fois mention des opérations de cons-

titution d'une flotte française sur le Rhin. La première citation existe dans l'Etat A fixant par chapitres les dépenses de chaque ministère où, sous la rubrique des Travaux publics, en un chapitre spécial R 12, est ouvert un crédit de 118.000 fr. pour les « dépenses relatives à l'attribution du matériel rhénan remis à la France en exécution du Traité de Versailles », la deuxième dans l'état B, qui constitue le tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée au profit de l'Etat, et qui classe dans les recettes afférentes aux séparations des dommages de guerre, parmi les produits divers, le « produit du matériel fluvial rhénan remis à la France en exécution de l'article 357 du Traité de Versailles ».

Nous ne songeons pas à amoindrir la valeur de ces dispositions législatives, mais nous devons faire remarquer qu'elles ne donnent qu'une adhésion tacite, donc plus ou moins contestable, aux conventions passées par l'Office National de la Navigation, et que surtout elles ne contiennent aucune prévision d'avenir lointain et doivent être renouvelées tous les ans. Or nous avons besoin d'un texte stable, qui ne puisse aussi aisément être modifié que la loi du budget, mais quel pourra être le contenu de ce texte, c'est ce qu'il nous faut maintenant rechercher.

Si nous n'envisageons que les parties de la loi nouvelle qui devrait en porter sur des matières qui n'ont pas jusqu'ici été réglementées par les statuts, il est bien certain qu'elles pourront être conçues tout à fait librement ; c'est ainsi que l'approbation générale des conventions, ou même des dispositions plus spéciales

comme la fixation du mode de choix du représentant de l'Etat aux Assemblées générales de la C. G. N. R., pourront sans conteste être insérées dans cette loi. Elle pourra d'ailleurs aussi bien contenir des règles qui ne tendront qu'à compléter les statuts : par exemple imposer certaines conditions (celles édictées par le décret du 18 octobre 1923, entre autres) que devront remplir les candidats aux postes d'administrateurs présentés par l'Office National de la Navigation, ou décider, ce qui semblerait être une excellente mesure, que l'Etat prendra en charge la responsabilité pécuniaire de ces candidats s'ils sont effectivement nommés administrateurs par l'Assemblée générale des actionnaires ; il y aurait là plusieurs moyens d'étendre utilement l'influence de l'Etat sans cependant modifier en rien le caractère commercial de l'entreprise tel qu'il nous est donné par les statuts. Mais ces derniers pourront-ils être atteints directement par des articles de la loi de régularisation, c'est ce qui peut être mis en doute.

En effet, il est difficile de permettre la retouche de certaines fractions des statuts sans autoriser en même temps leur refonte entière, et celle-ci nous paraît dangereuse. On nous objectera bien que le législateur est souverain, mais néanmoins quelques principes juridiques, quelques préceptes de pratique, et même quelques textes, limitent le champ de son intervention. La règle de la non rétroactivité des lois, inscrite dans notre Code civil, a en particulier une portée presque constitutionnelle, et n'a en fait que rarement été violée. La seule chose que l'on puisse donc admettre est une loi interprétative, qui pourra compléter les dispositions des statuts, mais non

les modifier. Il convient d'ailleurs de remarquer que cette procédure sera suffisante pour remédier aux erreurs les plus importantes commises dans la constitution de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. Sans doute, il vaudrait mieux pouvoir abroger ou remanier complètement les articles qui prévoient la participation à des Sociétés étrangères ou qui déterminent la manière dont sont choisis les représentants de l'Etat au Conseil d'Administration, mais c'eût été l'œuvre d'une loi constitutive, ce n'est pas celle d'une loi interprétative ; nous y trouverons seulement une confirmation par l'expérience de ce que nous avons écrit dans notre première partie sur l'utilité d'une loi réglant à priori les formes et les conditions de la participation de l'Etat à des Sociétés privées.

*Section II. — L'avenir probable
de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin.*

Nous avons vu dans le précédent chapitre quels avaient été pendant dix-neuf mois les résultats d'exploitation de la C. G. N. R. et nous avons montré que pour si favorables qu'ils puissent sembler, ils ne sont pas cependant assurés de rester tels pendant les années à venir. La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin se trouvera presque certainement d'ici quelques années atteinte par une triple crise dont nous croyons pouvoir d'avance cataloguer les motifs ; une de ces crises tenant à ce que certains objets seront de moins en moins transportés par la voie rhénane et laisseront la place à d'autres, la deuxième à la concurrence des

Sociétés de Navigation rhénane, la troisième enfin étant due à la situation monétaire et à la question des changes.

A) *La question charbonnière.* — Jusqu'à ces derniers mois, le charbon a constitué la marchandise principale transportée sur les chalands du Rhin, mais il est peu probable qu'il conserve longtemps cette première place, étant donnée la baisse notable de sa consommation qui peut être observée actuellement dans toute l'Allemagne du Sud. Cette diminution tient elle-même à deux ordres de raisons qui sont susceptibles de provoquer dans l'avenir un développement nouveau dans certaines industries du non usage de la houille. Il y d'abord l'extension de l'électrification et l'aménagement des forces hydrauliques qui ont permis à ces régions montagneuses et riches en chûtes d'eau aisément captables et utilisables, de produire une énergie égale à celle que donne la combustion du charbon et ce avec un prix de revient infiniment moins élevé. Il y a aussi l'amélioration dans les procédés d'emploi du charbon, la récupération nouvelle de puissance motrice autrefois perdue en chaleur, qui ont entraîné une demande moindre de la matière employée. Sans doute, il est probable que les progrès en ce sens sont assez limités, mais ceux qui ont déjà été effectués ont suffi pour abaisser sensiblement la consommation de houille et les transports qu'elle nécessitait. Et surtout l'électrification prête à des applications extensives qui peuvent parfaitement réduire plus tard à un niveau infime les quantités de charbon dont devront se charger les chalands rhénans. Cependant, il faut remarquer que la Compagnie Générale pour la Na-

vigation du Rhin sera moins que d'autres touchée par cette diminution des transports. Elle trouvera, en effet, pendant encore de longues années, un fret assuré dans le charbon livré par l'Allemagne à la France au titre des réparations. Et le développement des transports de minerais peut aussi lui assurer une compensation de l'amointrissement des transports de houille.

B) *La concurrence des entreprises allemandes.* —

La question charbonnière se posera pour toutes les sociétés de navigation rhénane, et avec plus d'acuité même pour les cartels allemands que pour la Compagnie Générale. Elle contribuera donc à intensifier la concurrence qu'ils exercent contre elle. Or, les entreprises allemandes jouissent d'une puissance considérable. La flotte dont ils disposent se décomposait, en 1918, de la manière suivante :

Kohlen Kontor :

Chalands	650.000 tonnes
Remorqueurs.....	86.000 HP.

Cartel prussien :

Chalands	150.000 tonnes
Remorqueurs.....	18.000 H.P.

Cartel badois :

Chalands	205.000 tonnes
Remorqueurs.....	28.000 HP.

Cartel bavarois :

Chalands	110.000 tonnes
Remorqueurs.....	7.000 HP.

ce qui donne un chiffre global de 1.115.000 tonnes de chalands et de 139.000 chevaux-vapeur de remorqueurs auxquels la Compagnie Générale pour la Navigation du

Rhin, qui, déjà, ne possède pas de chalands, ne peut opposer que ses remorqueurs dont la puissance totale ne dépasse pas 24.600 HP. De plus, les entreprises allemandes sont toutes soutenues par les gouvernements de leurs « Pays » respectifs. Non seulement ces derniers participent financièrement aux résultats de leur exploitation, mais encore ils sont représentés dans leur administration et ils n'hésitent pas quand c'est nécessaire à leur accorder des subventions importantes. La lutte sera donc dure dans les années qui vont s'écouler, et seules les grosses entreprises pourront résister. Nous croyons néanmoins à la vitalité future de la Compagnie Générale. Celle-ci nous paraît pouvoir supporter victorieusement la concurrence étrangère pour trois raisons concordantes. D'abord parce que son organisation est dans l'ensemble solide et bien comprise, que notamment elle possède, comme nous l'avons d'ailleurs déjà signalé plusieurs fois, en Hollande et en Allemagne même des installations à terre qui lui permettent de conduire la bataille économique sur le propre terrain de l'adversaire. Ensuite parce que les principes d'exploitation des sociétés françaises sont supérieurs à ceux qui sont en vigueur dans les entreprises étrangères, un personnel moins nombreux suffisant chez nous pour accomplir une tâche égale, les frais généraux aussi étant sensiblement moins élevés. Enfin et surtout parce que la direction commerciale de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin est absolument indépendante, parce qu'elle est confiée à un véritable homme d'affaires, au sens le plus beau du mot, en qui réside réellement et profondément l'esprit de l'entrepreneur.

C) *La question monétaire.* — Il nous faut dire un mot de la répercussion de la situation financière actuelle et de la crise des changes sur la navigation rhénane, car ce n'est pas sortir de notre sujet que d'indiquer les difficultés économiques qu'elles peuvent entraîner. Nous sommes en ce moment en France dans une période d'inflation et nos transports rhénans profitent des avantages momentanés et partiels que celle-ci procure. Ils jouissent de frais moins élevés, d'une trésorerie plus abondante, de possibilités d'achat plus considérables, que les entreprises similaires des pays à change haut. Mais déjà bien des questions sont nées qui créent de multiples embarras, chaque jour renouvelés, aux dirigeants des sociétés françaises. C'est ainsi que le salaire d'un personnel obligé par sa profession même de séjourner dans des lieux où la vie est infiniment plus chère qu'en France, l'établissement des tarifs, le coût réel de location des installations à terre, constituent autant de problèmes pour lesquels une solution nouvelle doit intervenir presque quotidiennement. Et, si l'on y songe bien, quelle est même la véracité d'un bilan établi en francs-papier?

Quoi qu'il en soit, le régime sous lequel nous vivons n'est que provisoire et il nous faudra procéder nécessairement, un jour ou l'autre, à la stabilisation de notre monnaie. Il se produira évidemment à cette époque la crise habituelle qui accompagne le retour à une monnaie saine. La réduction de la circulation monétaire, la diminution des moyens d'échange, le resserrement général de la vie économique, constituent autant de périls pour les entreprises françaises. Il faut se préoccuper aussi du bouleversement que produira la mise subite sur un pied

d'égalité des sociétés françaises et des compagnies allemandes, alors surtout que ces dernières auront déjà repris leur activité et leur vie régulière quand pour nous la crise commencera seulement.

.

Il y aura donc une période extrêmement dure que devront traverser les sociétés françaises de navigation rhénane. Toutes pourront-elles subsister? Cela dépendra de circonstances particulières pour chacune d'elles et aussi des réserves qu'elles auront su se constituer avant la crise. La Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin semble la mieux bâtie pour supporter les temps difficiles, et, il faut bien le dire, son organisation et la participation de l'Etat font croire que, plutôt que de la laisser succomber, ce dernier consentirait à l'octroi des subventions nécessaires. Nous ne devons pas oublier qu'à l'arrière des remorqueurs de la C. G. N. R. flotte le drapeau tricolore, et que c'est avec lui un peu de notre nation qui passe sur la grande voie fluviale de l'Est. Il importe, tant que la France sera la France, que toujours plus haut, toujours plus droit soit porté ce drapeau. Laisser périr la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin ce serait renoncer à quelques droits concédés par le Traité de Versailles, et à des droits d'une importance presque vitale pour notre pays; ce serait assujettir le commerce et l'industrie de près du tiers de nos départements à des entreprises de transport étrangères; ce serait reconnaître la suprématie des sociétés allemandes...

Il est d'intérêt national que vive la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin : elle vivra.

CONCLUSION GENERALE

*L'économie mixte constitue une formule susceptible
d'applications intéressantes.*

Pour se rendre un compte exact de la valeur d'un système économique, il importe de l'étudier en se dégageant de toute contingence politique ou de toute autre préoccupation. C'est notamment quand des questions d'intervention de l'Etat sont en jeu qu'il faut ainsi procéder sous peine de se laisser entraîner à des appréciations excessives, sinon erronées. Sans doute quand il s'agit d'application pratiques, d'autres considérations peuvent légitimement nous guider, mais quand nous devons juger une théorie, c'est des seuls préceptes économiques que nous avons le droit de nous inspirer. Les leçons de l'expérience doivent rester présentes à nos esprits.

Mais toute formule neuve n'est pas nécessairement une formule révolutionnaire. L'économie mixte entre autres, sinon sous la forme tripartite au moins sous celle que nous avons qualifiée de classique, ne semble pas apporter de bouleversements dans les idées économiques de nos contemporains. Elle part de ce principe que seul l'intérêt individuel constitue pour l'humanité une raison suffisante de travailler mieux et plus, que seul il fait naître le génie, que seul il développe l'activité. Elle

maintient donc cette notion de l'entrepreneur, qui encourt les risques mais qui jouit des profits, notion fondamentale dans l'économie politique libérale, notion qui doit provenir de la nature même des choses puisque aucune des écoles à tendance socialistes ou anarchistes n'ont su la remplacer par des systèmes théoriquement satisfaisants ou pratiquement applicables. Jusqu'à ce point donc les nouvelles sociétés semblent parfaitement viables. Est-ce l'intervention de l'Etat qui peut diminuer leurs chances de succès? Non, si elle ne modifie par leur caractère. Or le but de l'actionnariat de l'Etat est précisément de conserver ce caractère et ces chances de succès, et nous venons de voir dans un cas particulier que ce but peut être réalisé. Si dans les applications antérieures l'on a pu constater le plus souvent des résultats négatifs, c'est que les procédés de mise en œuvre de la théorie ont varié et que des tâtonnements seuls peuvent donner l'expérience. Maintenant celle-ci est à peu près accomplie, et nous pouvons poser avec certitude les principes qui doivent diriger l'économie mixte.

Une série de mesures devra d'abord être imposée dans l'intérêt de la Société. Il faudra avant toute chose empêcher l'Etat ou un ensemble de collectivités publiques de posséder l'influence prépondérante dans la gestion commerciale ; nous estimons même que la solution la meilleure consiste à lui enlever toute fraction de cette influence. Par sa nature même l'Etat est inapte à exercer convenablement une direction commerciale, seul le contrôle politique lui appartient légitimement. Le moyen le plus pratique de prévenir une intervention abusive sera certainement la limitation du nombre d'actions

d'apport ou de numéraire que pourra posséder l'Etat, mais nous devons remarquer que la limitation des attributions de ses agents au Conseil d'Administration aboutirait au même résultat, d'une manière peut-être moins simple à concevoir mais également efficace.

De même les questions de responsabilité et de choix des différentes catégories de membres du Conseil d'Administration devront recevoir une solution formelle.

Mais c'est surtout pour assurer la sauvegarde des droits de l'Etat que des dispositions expresses seront nécessaires. L'étendue de sa contribution financière, l'établissement des délais dans lesquels il aura à effectuer ses versements en numéraire, plus encore la fixation des droits de ses agents au Conseil d'Administration et de la manière même dont ceux-ci lui seront soumis devront être prévus pour chaque espèce dans tous leurs détails. Aussi si une loi générale posant les bases d'organisation des Sociétés d'intérêt collectif est certainement indispensable pour établir les principes qui devront être communs à toutes les entreprises, un de ses premiers articles devra exiger qu'un règlement d'administration publique spécial détaille pour chaque nouvelle Société les conditions de son autorisation et de la participation de l'Etat.

Quel sera l'avenir de l'économie mixte ?

Un fait est certain c'est que l'engouement que l'on montrait pour elle en France ces dernières années a disparu, et qu'aucun texte récent n'a rendu l'Etat actionnaire de Sociétés privées, que même aucun projet n'a été élaboré en ce sens. L'économie mixte n'est donc plus la crise du moment, et nous croyons que cela est dû à des

projets tels que ceux sur l'ammoniaque synthétique qui ont effrayé et détourné de la nouvelle formule beaucoup de bons esprits. Elle connaîtra cependant encore de beaux jours, non que nous voyons en elle, comme on l'a soutenu, une intermédiaire entre l'économie individualiste, qui fut celle du passé, et l'économie socialisée ou communautaire, qui serait celle des siècles futurs, mais parce que nous la considérons comme apportant une solution intéressante et pratique, et ce dans le cadre même de l'économie classique, à la difficile question de la collaboration de l'Etat avec les personnes privées.

Kerjane, août 1925.

Paris, avril 1926.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLÉMY.

Vu : Le Président,
W. OUALID.

Vu, et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTONELLI. — *Sociétés anonymes d'économie mixte. Revue des Sociétés*, février 1923.
- BOURCART. — *Les statuts de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin. La Navigation du Rhin*, mars 1923.
- DOLBEAU. — *L'Etat actionnaire et administrateur. Gazette des Sociétés*, 1923.
- HAELLING. — *Le Rhin*, Strasbourg, 1921.
- HENRY. — *Des Sociétés de Sociétés. Journal des Sociétés*, 1919.
- LAPIE. — *L'Etat actionnaire*. Thèse, Paris 1925.
- MIREAUX. — *Nouvelles formules d'organisation économique. Revue Politique et Parlementaire*, mars 1923.
- PLATON. — *L'Etat actionnaire et administrateur*. Thèse, Paris 1925.
- ROLLAND. — Rapport à la Société d'Etudes législatives : « L'Etat actionnaire » suivi des discussions, projet, annexes. *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1924, n^{os} 1, 2, 3.
- STAAT. — *Une entreprise d'économie mixte. L'Electricité de Strasbourg*. Thèse, Strasbourg, 1925.
- TOCHON. — *La loi sur l'aménagement du Rhône. Revue Politique et Parlementaire*, juillet 1921.
- TRUCHY. — *Communication à la Société d'Economie Politique. Journal des Economistes*, mars 1923.
-

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
PREMIERE PARTIE. LA THÉORIE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE.	9
CHAPITRE I. — Notions primordiales.....	9
— II. — <i>Les avantages de l'économie mixte....</i>	11
— III. — <i>Ses inconvénients</i>	17
A. Participation aux pertes de l'en- treprise	17
B. Choix et responsabilité des ad- ministrateurs	18
C. L'influence des doctrines politi- ques	38
— IV. — <i>Conclusion théorique</i>	42
DEUXIEME PARTIE. LES APPLICATIONS PRATIQUES SANS RÉSULTATS FAVORABLES	45
CHAPITRE I. — L'Histoire de ces applications.....	45
— II. — <i>La loi du 16 octobre 1919.....</i>	49
A. Aménagement du Rhône.....	52
B. Station marémotrice de l'Aber- Vrach	55
C. Aménagement de la Dordogne...	55
— III. — <i>La loi du 28 juillet 1921.....</i>	58
— IV. — <i>La loi du 11 août 1920.....</i>	61
— V. — <i>La loi du 19 juillet 1922.....</i>	64
— VI. — <i>Les projets de loi sur les mines de po- tasse d'Alsace et sur la fabrication de l'azote</i>	66
TROISIEME PARTIE. LA COMPAGNIE GÉNÉRALE POUR LA NAVIGATION DU RHIN.....	69
CHAPITRE I. — La nécessité de constitution d'une flotte rhénane française. Le problème de son affectation	69

CHAPITRE II. — <i>Historique de la constitution de la Compagnie Générale pour la Navigation du Rhin</i>	74
— III. — <i>Les Principes d'organisation de la C. G. N. R.</i>	77
Section 1 ^{re} . Le Problème Financier....	79
— 2. Les Modalités de la Cession.	82
— 3. La structure financière de la C. G. N. R.	85
— IV. — <i>Le fonctionnement pratique de la C. G. N. R.</i>	105
— V. — <i>Les Possibilités de développement de la C. G. N. R.</i>	124
Section I. La question de légalité des opérations de constitution.....	125
Section II. L'avenir probable de la C. G. N. R.	132
Conclusion générale	139
Bibliographie	143

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
